



125/2021/megainfo/KPB

Informacja o wynikach kontroli

BEZPIECZEŃSTWO UCZESTNIKÓW RUCHU DROGOWEGO

DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

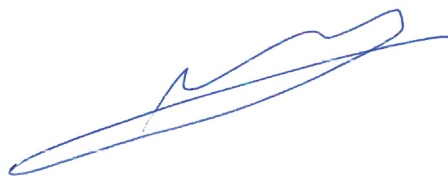
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego

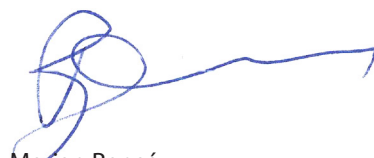
p. o. Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego



Michał Jędrzejczyk

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 01.07.2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	11
3.1. Rozwiązania systemowe w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego	11
3.2. Infrastruktura drogowa	16
3.3. Oznakowanie dróg	24
3.4. Nadzór nad ruchem drogowym	25
3.5. Działania ratownicze	31
3.6. Stan techniczny pojazdów	34
3.7. Szkolenie i przygotowanie kierowców	36
4. WNIOSKI	38
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	44
5.1. Rozwiązania systemowe w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego	44
5.1.1. Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego	44
5.1.2. Instytucja wiodąca w ramach działań na rzecz brd	48
5.1.3. System planowania i analizy efektów działań	50
5.1.4. Finansowanie zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego	58
5.1.5. Realizacja NPBRD 2013–2020	64
5.1.6. Zmiany prawa w obszarze BRD	76
5.1.7. Promocja właściwych zachowań wśród uczestników ruchu drogowego	78
5.2. Infrastruktura drogowa	83
5.2.1. Główne ustalenia kontroli nr P/20/038	86
5.2.2. Zapewnienie należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych	110
5.2.3. Realizacja programu „Likwidacja miejsc niebezpiecznych”	113
5.2.4. Realizacja „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej”	116
5.2.5. Utrzymanie obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg publicznych w województwie łódzkim	118
5.2.6. Wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg	120
5.3. Nadzór nad ruchem drogowym	122
5.3.1. Policja	122
5.3.2. Inspekcja Transportu Drogowego	160
5.4. Działania ratownicze	168
5.4.1. Państwowe Ratownictwo Medyczne	168
5.4.2. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy	173
5.5. Stan techniczny pojazdów i przygotowanie kierowców	177
5.5.1. Stan techniczny pojazdów	177
5.5.2. Przygotowanie kierowców	180
6. ZAŁĄCZNIKI	183
6.1. Wykaz kontroli, których wyniki wykorzystano w megainformacji	183
6.2. Wykaz podmiotów, którym przekazano megainformację	184

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

brd	bezpieczeństwo ruchu drogowego;
BRD KGP	Biuro Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji;
CANARD	Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym – komórka organizacyjna Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, utworzona w celu prowadzenia nadzoru nad ruchem drogowym za pomocą systemów automatycznej rejestracji wykroczeń, związanych z naruszaniem przepisów dotyczących przekraczania przez kierowców ustalonych limitów prędkości oraz niestosowania się do sygnalizacji świetlnej;
DSN	Diagnostyka Stanu Nawierzchni;
Dyrektywa	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/45/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie okresowych badań zdatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz uchylająca dyrektywę 2009/40/WE (Dz. U. UE L z 2014 r. Nr 127, str. 51);
GITD	Główny Inspektorat Transportu Drogowego;
ITD	Inspekcja Transportu Drogowego;
jst	jednostki samorządu terytorialnego;
KFD	Krajowy Fundusz Drogowy;
KGP	Komenda Główna Policji;
KG PSP	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej;
KSP	Komenda Stołeczna Policji;
KMP/KPP	Komenda Miejska (Powiatowa) Policji;
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735);
KRBRD	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
KSRG	Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy;
LPR	Lotnicze Pogotowie Ratunkowe;
megainformacja z 2014 r.	informacja NIK o wynikach kontroli „Bezpieczeństwo ruchu drogowego” z lipca 2014 r. (KPB-4101-03-00/2013; nr ewid. 148/2014/KPB);
MI	Ministerstwo Infrastruktury;
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
NPBRD	Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020 (dokument przyjęty przez KRBRD uchwałą nr 5/2013 z dnia 20 czerwca 2013 r.);
OSK	ośrodek szkolenia kierowców;
PDnSD	Plan Działań na Sieci Dróg;
PLMN lub Program LMN	Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych;
OSP	Ochotnicze Straże Pożarne;
PoRD	ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 450, z późn. zm.);
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.);
PRM	Państwowe Ratownictwo Medyczne;
Program Realizacyjny lub PR	narzędzie wykonania NPBRD, sporządzane na okres roku lub dwóch lat (<i>odesłanie w treści niniejszej megainformacji do konkretnego PR jest wyraźnie zaznaczone poprzez wskazanie okresu, dla którego został sporządzony, np. PR 2018–2019</i>);

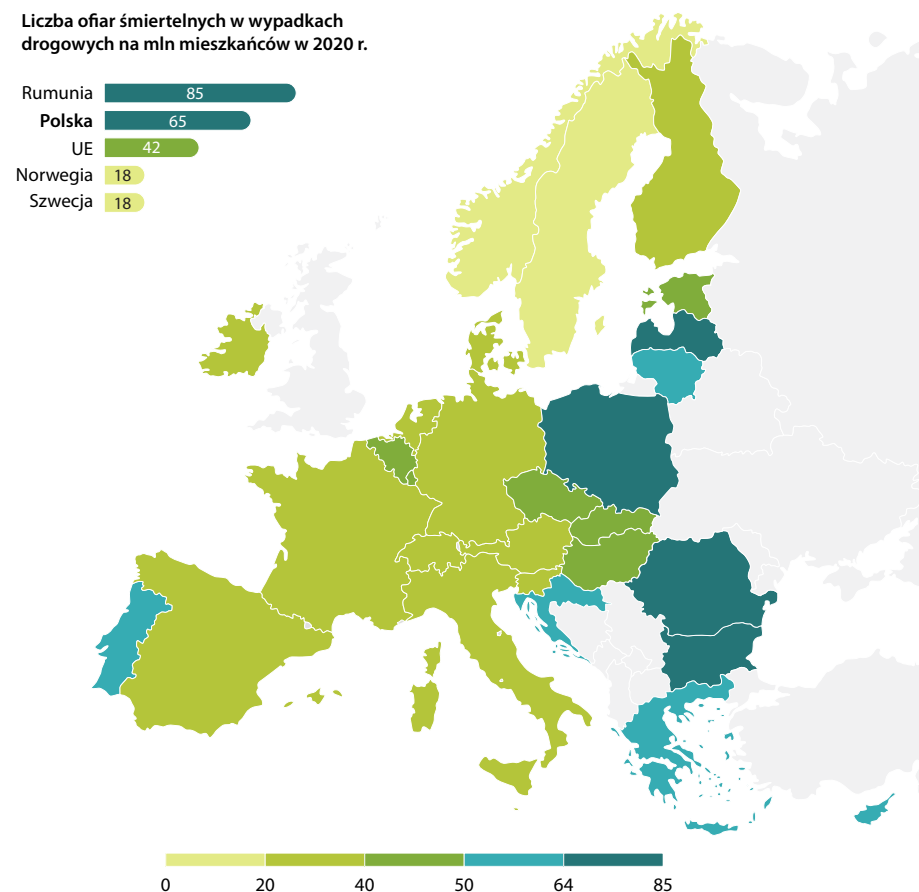
raport z badania ewaluacyjnego	Raport końcowy z śródkresowego badania ewaluacyjnego Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013-2020 (opracowany przez Instytut Badawczy IPC sp. z o.o. i Openfield sp. z o.o.);
rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784);
SEWiK	prowadzony w systemie informatycznym System Ewidencji Wypadków i Kolizji;
SKP	stacja kontroli pojazdów;
SKRBRD	Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
SOR	Szpitalne Oddziały Ratunkowe;
ustawa o drogach publicznych	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.);
ustawa o kierujących pojazdami	ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1268, ze zm.);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.);
ustawa o Policji	ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2020 r. poz. 360, ze zm.);
ustawa o transporcie drogowym	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 919);
WITD	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego;
WORD	wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego;
WRBRD	Wojewódzkie Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
WSPol	Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie;
ZRM	Zespół Ratownictwa Medycznego.

1. WPROWADZENIE

Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze skalę tragedii ludzkich, problemów społecznych oraz strat materialnych związanych z wypadkami drogowymi, przeprowadziła w latach 2013–2014 kompleksową kontrolę dotyczącą szeroko rozumianego bezpieczeństwa ruchu drogowego¹. Objęto nią wówczas najistotniejsze podmioty odpowiedzialne za poszczególne obszary działań, w szczególności odnoszące się do infrastruktury drogowej, organizacji ruchu, kontroli przestrzegania przez kierujących przepisów, a także prewencji i edukacji. Celem kontroli było zbadanie i ocena, czy istnieje w Polsce spójny system działania organów państwa w celu zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa w ruchu drogowym, jak również czy podmioty odpowiedzialne za przygotowanie tych zadań realizowały je w sposób prawidłowy. Wyniki kontroli zaprezentowane zostały w lipcu 2014 r. w megainformacji. Dokument ten koncentrował się na wybranych zagadnieniach systemowych oraz propozycjach zmian mających na celu poprawę bezpieczeństwa na drogach w Polsce. Należy przy tym podkreślić, że rekomendacje NIK były zbieżne z wnioskami Banku Światowego².

Infografika nr 1

Polska na tle Unii Europejskiej – tendencje wypadkowości



Źródło: opracowanie własne NIK.

¹ W latach 2004–2013 wypadki drogowe pochłonęły życie ponad 47 tysięcy osób, a dalsze 554 tys. osób zostało rannych.

² Zawartymi w raporcie z czerwca 2013 r. (*Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce*).

Bezpieczeństwo ruchu drogowego stanowiło bardzo istotny element działań kontrolnych NIK także po 2014 r., a zagadnienia te były poruszane w szeregu kontroli jednostkowych, np. realizacji przez Policję i straże miejskie zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom, odcinkowego pomiaru prędkości w ruchu drogowym czy realizacji programu „Likwidacja miejsc niebezpiecznych”. Niniejsze opracowanie stanowi podsumowanie działań NIK na przestrzeni ostatnich kilku lat, a jego ustalenia koncentrują się w znacznej mierze na sposobie realizacji wniosków oraz rekomendacji zamieszczonych w megainformacji z 2014 r.

Do ponownego systemowego zajęcia się tematem brd skłoniły NIK także wyniki analizy danych statystycznych za lata 2015–2019, które nie wskazywały, aby nastąpiła istotna poprawa brd zarówno w ujęciu krajowym, jak i w odniesieniu do innych państw europejskich. W okresie tym spadła liczba wypadków drogowych oraz ofiar ciężkich (o 5,1%) i lekkich (o 13,1%), a wzrosła znacznie (o 25,5%) liczba kolizji drogowych. Natomiast liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych kształtowała się na zbliżonym poziomie (w 2015 r. – 2938, natomiast w 2019 r. – 2909).

Dokonując analizy tendencji stanu brd należy zwrócić uwagę na nietypową sytuację, która miała miejsce w 2020 r. Odnotowano w nim 23 540 wypadków drogowych, co w liczbach bezwzględnych oznacza spadek o 22,3% w stosunku do 2019 r. W wyniku wypadków w 2020 r. śmierć poniosło 2491 osób (około siedmiu osób dziennie), a ranne zostały 26 463 osoby (spadek odpowiednio o 14,4% i 25,4% do 2019 r.). Tym samym nastąpił największy spadek liczby wypadków na przestrzeni ostatnich lat. Jednak główną przyczyną tego stanu rzeczy była sytuacja związana ze stanem epidemii i ograniczeniami w przemieszczaniu się, która spowodowała, że ruch na drogach w 2020 r. był znacząco niższy niż w latach ubiegłych, a nie systemowa poprawa stanu bezpieczeństwa na drogach. Należy przy tym zauważyć, że pomimo znacznego spadku liczby zdarzeń drogowych, na podobnym poziomie utrzymywał się wskaźnik osób zabitych na 100 wypadków, a Polska wciąż pozostaje w czołówce państw europejskich, w których na skutek wypadków drogowych ginie najwięcej osób. O skali problemu może świadczyć także fakt, iż w 2018 r. koszty społeczne wszystkich zdarzeń drogowych w Polsce oszacowano na poziomie 56,6 mld zł rocznie³.

Główne ustalenia zaprezentowane w niniejszej megainformacji są wynikiem kontroli nr P/20/038 „Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego”⁴. Kontrola przeprowadzona została w jednostkach szczebla centralnego (tj. KRBRD, KGP, GITD i GDDKiA), a także w terenowych jednostkach Policji, u zarządców (zarządów) dróg oraz organach zarządzających ruchem z terenu 10 powiatów (miast na prawach powiatów).

³ Należy pamiętać, że za tymi liczbami kryją się często osobiste tragedie nie tylko bezpośrednich ofiar wypadków, ale również ich rodzin i osób im bliskich.

⁴ Pytanie definiujące cel główny kontroli: czy działania podejmowane przez właściwe podmioty zapewniają bezpieczeństwo uczestnikom ruchu drogowego? W kontroli określone zostały ponadto cztery cele szczegółowe odnoszące się do uregulowań prawnych, struktury organizacyjnej, zasad finansowania oraz mechanizmów oceny wpływu działań na stan brd.

W niniejszej megainformacji wykorzystano także ustalenia z innych ważnych kontroli przeprowadzonych przez NIK i poruszających tematykę brd, w szczególności⁵:

- P/16/035 „Realizacja przez Policję i straże miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom”,
- P/16/028 „Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego”,
- P/18/061 „Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym”,
- P/18/033 „Zapewnienie należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych”,
- P/19/105 „Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego”,
- P/20/035 „Funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego”,
- P/20/072 „Utrzymanie obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg publicznych w województwie łódzkim”,
- P/17/112 „Wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg”,
- P/18/092 „Realizacja >Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019<”,
- P/19/034 „Realizacja programu >Likwidacja miejsc niebezpiecznych<”,
- P/20/030 „Eliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków odurzających”,
- P/18/038 „Realizacja Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020”,
- P/19/060 „Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020”,
- P/15/034 „Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych”,
- P/20/058 „Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w województwie kujawsko-pomorskim”.

Ustalenia kontroli uzupełniono analizami obecnie obowiązujących rozwiązań organizacyjno-prawnych, a także zasięgnięto opinii wielu wybitnych specjalistów zajmujących się problematyką brd w naszym kraju. Na etapie przygotowywania megainformacji zorganizowano także w NIK panel ekspertów, podczas którego naukowcy, branżowi dziennikarze, przedstawiciele służb mundurowych, ogólnokrajowych i samorządowych zarządców dróg, a także organizacji pozarządowych promujących brd dyskutowali nad rozwiązaniami prowadzącymi do poprawy sytuacji na polskich drogach.

⁵ Szczegółowe wyniki kontroli zamieszczone zostały na stronie <https://www.nik.gov.pl/>.

2. OCENA OGÓLNA

W Polsce nie funkcjonuje spójny i kompleksowy system zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Mimo wysiłków podejmowanych w zakresie rozbudowy i modernizacji infrastruktury drogowej, zaangażowania funkcjonariuszy poszczególnych służb, w tym w szczególności Policji, inicjatyw wdrażanych przez przedstawicieli samorządów terytorialnych, aktywności organizacji społecznych i środowiska naukowego, Polska pozostaje krajem o jednym z najniższych poziomów bezpieczeństwa ruchu drogowego w Unii Europejskiej. W konsekwencji co roku na polskich drogach ginie blisko 3 tys. osób, rannych zostaje około 30 tys. osób, a straty spowodowane wypadkami szacowane są na ponad 56 mld zł rocznie.

Nie funkcjonuje spójny, kompleksowy system zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego

Główną przyczyną powyższego stanu jest niezbudowanie kompleksowej i systemowej wizji polityki państwa ukierunkowanej na przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym, pomimo że obszar ten miał być jednym z priorytetów polskiej administracji w dziedzinie bezpieczeństwa⁶. Nieskuteczną próbą wdrożenia takiej polityki było opracowanie dokumentu, którego założeniem miało być dążenie do ograniczenia ofiar wypadków drogowych, tj. Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020 (dalej: NPBRD). Choć realizacja NPBRD niewątpliwie przyczyniła się do przeprowadzenia wielu wartościowych inicjatyw (w tym profilaktycznych i edukacyjnych), to w praktyce okazało się jednak, że deklaracjom i zapewnieniom poprzedzającym jego przyjęcie nie towarzyszyły zdecydowane działania zmierzające do jego skutecznej implementacji⁷. W efekcie nie zostały osiągnięte główne cele NPBRD odnoszące się do redukcji liczby ofiar ciężkich i śmiertelnych zdarzeń drogowych. NIK zwraca przy tym uwagę, że istotnym utrudnieniem w tworzeniu kompleksowej strategii państwa ukierunkowanej na przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym jest problem z dostępem do rzetelnych danych statystycznych w zakresie brd.

Kolejną, równie istotną przyczyną braku znaczącej poprawy sytuacji w zakresie brd, jest rozproszenie odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa ruchu drogowego pomiędzy szereg podmiotów realizujących zadania w tym zakresie⁸, a tym samym brak niezbędnej koordynacji, priorytetyzacji oraz nadzoru nad prowadzonymi działaniami. Organem koordynującym działania różnych podmiotów odpowiedzialnych za brd – na bazie aktualnie obowiązujących przepisów – powinna być Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej: KRBRD), czyli międzyresortowy organ pomocniczy Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. Faktycznie jednak Rada nie pełniła funkcji, do której została ustawowo powołana, w znikomym stopniu korzystając z przyznanych jej kompetencji w zakresie określania kierunków i koordynacji działań administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. Niezależnie od powyższego, NIK zwraca uwagę, że aktualna pozycja ustrojowa KRBRD, ze względu na brak kompetencji władczych, nie daje praktycznie żadnych możliwości egzekwowania realizacji zadań przez inne podmioty / organy, a nawet członków KRBRD. W ocenie NIK, ustalenia kontroli podważają zasadność dalszego funkcjonowania KRBRD w dotychczasowym kształcie i formule.

⁶ Zgodnie z uchwałą Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, realizowaną w latach 2013–2020.

⁷ W szczególności nie stworzono skutecznych mechanizmów zapewniających wdrożenie przewidzianych w nim działań.

⁸ Zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym.

Na skutek nieopracowania spójnej polityki państwa oraz braku niezbędnej koordynacji, priorytetyzacji oraz nadzoru realizacji zadań w zakresie brd, działania podmiotów zaangażowanych w jego poprawę koncentrowały się na bieżącej realizacji ich statutowych zadań, a współpraca, zwłaszcza międzyresortowa, miała w praktyce bardzo ograniczony zakres⁹.

Bezpośredni wpływ na niezadawalający poziom brd w Polsce ma również niska skuteczność egzekwowania prawa (nieuchronność i wysokość kary), niewystarczająca jakość infrastruktury drogowej (zwłaszcza dróg niższych kategorii), oznakowanie dróg, niezapewnienie niezbędnego poziomu finansowania realizacji zadań, niezadawalający poziom szkolenia kierowców oraz brak świadomości społecznej w zakresie zagrożeń związanych z ruchem drogowym. Natomiast na skutki wypadków drogowych negatywnie wpływa niski poziom wiedzy w zakresie udzielania pierwszej pomocy, problemy w zakresie szybkiego dotarcia zespołów ratownictwa medycznego na miejsce wypadku oraz brak kompleksowej pomocy ofiarom w zakresie leczenia i rehabilitacji.

Pomimo, że problem niezadawalającego stanu bezpieczeństwa na polskich drogach od wielu lat znajduje się w zainteresowaniu szeregu podmiotów (np. rządowych, samorządowych, świata nauki i organizacji pozarządowych), w tym Najwyższej Izby Kontroli, to zmiany w tym obszarze następują powoli.

W ostatnich latach doszło do kilku istotnych zmian prawa bezpośrednio odnoszących się do szeroko rozumianej problematyki bezpieczeństwa ruchu drogowego, np. dotyczących pierwszeństwa pieszych przy wchodzeniu na przejście dla pieszych, określających obowiązek ułatwienia przejazdu pojazdowi uprzywilejowanemu (tzw. korytarz życia) oraz zmieniających zasady usuwania drzew z pasa drogowego¹⁰. Zmiany te w ocenie NIK powinny przyczynić się do poprawy stanu brd w Polsce. Izba zwraca jednak uwagę, że proces tworzenia i uzgadniania istotnych z punktu widzenia brd projektów ustaw jest zbyt długotrwały. Przykładem mogą być prace nad ustanowieniem tzw. korytarzy życia, a także – rekomendowanych przez NIK – zmian odnoszących się do trybu nakładania mandatu za przekroczenie prędkości ujawnionych przez system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym i karania cudzoziemców spoza UE dopuszczających się naruszeń przepisów.

Nie wszystkie rekomendacje NIK zostały wdrożone, pomimo że w ocenie wielu ekspertów ich realizacja mogłaby przyczynić się do znaczącej poprawy stanu brd. Izba zwraca m.in. uwagę, że po publikacji w 2014 r. megainformacji podjęte zostały działania na rzecz ustanowienia jednego podmiotu (organu) odpowiedzialnego za koordynację działań w zakresie brd. Niemniej jednak, jak wykazały ustalenia kontroli nr P/20/038, odstąpiono od ich realizacji bez jednoznacznego wskazania przyczyn. Podobnie było w przypadku postulatu połączenia Policji i Inspekcji Transportu Drogowego – zaawansowane prace w tym kierunku zostały zaniechane bez wskazania przyczyn. Natomiast w przypadku rekomendacji odnoszących się do zapewnienia stabilnego finansowania zadań, a także budowy systemu planowania i analizy efektów podejmowanych działań, nie podjęto w praktyce działań na rzecz ich wprowadzenia, mimo że obie te kwestie mają kluczowe znaczenie dla poprawy stanu brd.

⁹ Pokazały to m.in. wyniki kontroli w zakresie realizacji szeregu zadań w ramach Programów Realizacyjnych NPBRD.

¹⁰ Część z nich była wynikiem m.in. rekomendacji NIK.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

3.1. Rozwiązania systemowe w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego

W Polsce wciąż nie funkcjonuje powszechny i spójny system oddziaływania na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Sytuacja taka ma miejsce pomimo tego, że doświadczenia, opracowania i rekomendacje wielu instytucji (w tym Najwyższej Izby Kontroli i Banku Światowego) od wielu lat wskazują na zasadność podjęcia działań w celu jak najszybszego zbudowania takiego systemu.

Brak spójnego systemu oddziaływania na brd

Jak wskazano w megainformacji z 2014 r., a co potwierdziła kontrola P/20/038, Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, pomimo szerokich ustawowych kompetencji, nie była w stanie skutecznie wypełniać funkcji inicjatora i koordynatora działań administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. W okresie objętym kontrolą nie zostały przyjęte priorytetowe obszary działań Rady, nie odbyło się żadne posiedzenie stacjonarne, a jej prace ograniczały się wyłącznie do obiegowego uzgodnienia i przyjęcia dokumentów, co do których istniał taki obowiązek. Ponadto, KRBRD w okresie objętym kontrolą nie brała udziału w opiniowaniu żadnego aktu prawnego związanego z szeroko rozumianym bezpieczeństwem ruchu drogowego, sama też nie inicjowała ich opracowania.

[str. 44–49]

Za działanie będące krokiem do stworzenia – rekomendowanego przez NIK – Krajowego Systemu Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, można było uznać ustanowienie z dniem 12 maja 2015 r. Pełnomocnika Rządu do spraw regulacji i harmonizacji obszaru bezpieczeństwa transportu i ruchu drogowego. Do jego zadań należała m.in.: analiza, ocena i wdrożenie zaleceń i rekomendacji wynikających z przeglądu struktury instytucjonalnej zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Stanowisko Pełnomocnika funkcjonowało przez około 20 miesięcy, a ustalenia kontroli nie pozwoliły na jednoznaczne ustalenie przyczyn jego zniesienia – różne uzasadnienia zostały wskazane w uzyskanej w toku kontroli odpowiedzi Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz projekcie rozporządzenia uchylającego (podkreślono w nim m.in. potrzebę pilnego uporządkowania systemu prawnego, jednak nie uzasadniono w jaki sposób dalsze funkcjonowanie Pełnomocnika uniemożliwiałoby lub choćby utrudniało realizację tego zamierzenia). Inne działania w tym zakresie nie były prowadzone.

Krótkotrwałe funkcjonowanie Pełnomocnika Rządu ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego

[str. 49–50]

Ustalenia kontroli nie wykazały, aby podjęte zostały jakiekolwiek działania systemowe mające na celu budowę systemu planowania i analizy efektów podejmowanych działań w zakresie brd. W ocenie NIK cały czas konieczne jest szersze wykorzystywanie badań naukowych, zwłaszcza w celu przygotowania i oceny skuteczności różnych przedsięwzięć na rzecz poprawy brd, źródeł zagrożeń uczestników ruchu drogowego, metod prognozowania zagrożeń na drogach i wyprzedzającego przeciwdziałania tym zagrożeniom.

Nie podjęto działań na rzecz budowy systemu planowania i analizy efektów działań

Niektóre ze skontrolowanych jednostek (Policja, GITD) prowadziły we własnym zakresie analizy, jednak z uwagi na złożoność i różnorodność czynników wpływających na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, miały one ograniczony charakter i uniemożliwiały dokonanie obiektywnej

i jednoznacznej oceny skuteczności działań. Komendant Główny Policji, w związku z pogarszającymi się statystykami wypadków drogowych, zwrócił się wprawdzie w 2016 r. o przeprowadzenie stosownych badań także do ośrodków naukowo-badawczych, lecz z uwagi na brak możliwości zapewnienia stabilnego finansowania w perspektywie kilku lat, badania te nie zostały przeprowadzone. [str. 50–57]

Problem niewystarczającego finansowania zadań dot. praktycznie wszystkich podmiotów

Problem niewystarczającego poziomu finansowania dotyczy od wielu lat praktycznie wszystkich podmiotów zaangażowanych w działania na rzecz brd, a jego konsekwencją było niewykonanie lub ograniczenie wielu zaplanowanych działań. Realizowany model finansowania uniemożliwiał rzetelne oszacowanie zarówno poniesionych dotychczas wydatków, jak również zaplanowanie ich w perspektywie wieloletniej. Nie pozwalał również na zwiększenie efektywności realizowanych zadań, poprzez ukierunkowanie finansowania na te działania, których wpływ na poprawę brd mógłby być potencjalnie największy. Mając na uwadze powyższe, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o wprowadzenie mechanizmów mających na celu zapewnienie stabilnego finansowania zadań w zakresie brd. Według NIK konieczne było nie tylko zwiększenie finansowania realizacji zadań, ale także poprawa transparentności wydatkowania środków na ten cel. Pierwszym krokiem powinno być rzetelne oszacowanie aktualnych wydatków państwa dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego.

Należy przy tym zauważyć, iż oszacowane w 2018 r. koszty społeczne wszystkich zdarzeń drogowych w Polsce wyniosły 56,6 mld zł (w tym wypadków drogowych – 44,9 mld zł i kolizji drogowych – 11,7 mld zł). Łącznie, w 2018 roku koszty zdarzeń drogowych stanowiły 2,7% polskiego PKB na 2018 r., w tym koszty wypadków – 2,1%. NIK zauważa, że określenie wysokości rzeczywistych kwot, jakie są co roku wydatkowane na brd, szczególnie w odniesieniu do kosztów wypadków drogowych, mogłoby stanowić podstawę do dostosowania środków finansowych w tym obszarze do rzeczywistych potrzeb.

Nie zostały jednak podjęte działania mające na celu wdrożenie tej rekomendacji, pomimo że nawet w NPBRD podkreślono, iż słabością systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w naszym kraju jest niedostateczne i niestabilne finansowanie. Nie przeprowadzono też, wskazanej w NPBRD, analizy i dyskusji społecznej nad modelem i kształtem systemu finansowania tej dziedziny. KRBRD, poza ogólnymi informacjami o źródłach finansowania zadań w Programach Realizacyjnych, nie posiadała wiedzy o wysokości wydatków na zadania związane z realizacją założeń NPBRD w skali kraju. Nie udało się jej nawet uzyskać danych na temat ww. wydatków dokonanych przez poszczególnych członków Rady. [str. 58–63]

Realizacja NPBRD nie doprowadziła do osiągnięcia założonych celów

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając pozytywnie w megainformacji z 2014 r. przygotowanie NPBRD, zastrzegła, iż osiągnięcie zapisanych w nim celów może zakończyć się niepowodzeniem, o ile nie zostaną wdrożone istotne zmiany w funkcjonowaniu systemu brd w Polsce. Jak wykazały wyniki kontroli, zmiany takie nie zostały wprowadzone, co w ocenie NIK przełożyło się na problemy z jego wdrażaniem i – w konsekwencji – miało wpływ

na nieosiągnięcie założonych celów. Przede wszystkim za niewystarczające należy uznać działania KRBRD jako koordynatora wdrożenia i realizacji NPBRD. Rada nie posiadała wiedzy o stanie realizacji założeń i celów NPBRD, ani nie dokonywała w okresie objętym kontrolą takiej analizy. Nie wprowadzono też mechanizmów kompleksowych, okresowych badań pozwalających na dokonanie oceny faktycznego wpływu realizowanych działań na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, przyjmując jedynie ogólne założenie, że o ile realizowane w ramach danego Programu Realizacyjnego zadanie mieści się w filarach i kierunkach NPBRD, to ma ono wpływ na stan brd. Możliwe jest oczywiście statystyczne rozliczenie wykonania zaplanowanych w poszczególnych Programach Realizacyjnych zadań, ale informacje takie w żaden sposób nie przekładają się na wiedzę o ich wpływie na osiągnięcie celów NPBRD i, szerzej, na stan brd w Polsce.

Sekretariat KRBRD, ani też Rada nie stosowali innych metod bieżącego monitorowania stopnia zaawansowania realizacji zadań wskazanych w poszczególnych Programach Realizacyjnych niż karty zadań, składane corocznie przez członków Rady (liderów zadań), przy czym stopień zrealizowania celów NPBRD, tj. poprawy brd, określali w karcie zadania sami wykonawcy (liderzy) zadań, najczęściej w formie opisowej, poprzez ogólne stwierdzenie, że dane działanie miało istotny wpływ na poprawę bezpieczeństwa. [str. 64–68]

Ocena co do ograniczonej wiedzy KRBRD nie dotyczyła tylko stanu realizacji zadań zawartych w Programach Realizacyjnych, lecz także ogólnych zamierzeń NPBRD. W NPBRD wskazano na przykład na zasadność wprowadzenia nowych aktów prawnych związanych z zagadnieniem kształtowania bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego, w tym m.in. zmniejszenia ryzyka zaistnienia wypadków z udziałem osób starszych i spowodowanych przez osoby przewlekłe chore. Przewodniczący KRBRD¹¹, pomimo upływu blisko siedmiu lat realizacji Programu, nie posiadał wiedzy o tym jakie działania zostały podjęte na rzecz wdrożenia tego zamierzenia. Natomiast wskazany przez niego – jako właściwy – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jedynie odwołał się do przepisów, które tylko w sposób pośredni dotyczą osób starszych lub przewlekłe chorych.

Negatywną ocenę KRBRD w zakresie realizacji zadań koordynatora NPBRD uzasadnia dodatkowo fakt, że w NPBRD nie został określony katalog podmiotów zobowiązanych do sporządzenia programów sektorowych, a KRBRD nie posiadała wiedzy, czy i jakie programy sektorowe/resortowe zostały lub powinny zostać opracowane, pomimo że obok Programów Realizacyjnych miały być jednym z podstawowych narzędzi do wykonania NPBRD.

W ocenie NIK, wpływ na opisane powyżej nieprawidłowości w działaniach KRBRD jako koordynatora realizacji NPBRD miał w znacznej mierze fakt, iż nie obowiązywały przepisy umożliwiające skuteczne egzekwowanie przez Przewodniczącego Rady wykonania określonych zadań od podmiotów/organów biorących udział w realizacji Programu. Negatywnie przy

KRBRD nie posiadała wiedzy o stanie realizacji szeregu zamierzeń NPBRD

¹¹ Przewodniczącym KRBRD jest minister właściwy ds. transportu.

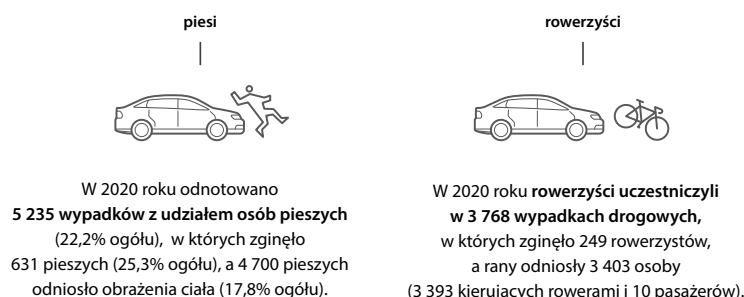
tym należy ocenić fakt, że Przewodniczący KRBRD nie podejmował działań na rzecz zmiany opisanej powyżej sytuacji, pomimo że problem ten ujawnił się już w pierwszym okresie realizacji Programu. [str. 68–76]

Infografika nr 2

Bezpieczeństwo osób pieszych i rowerzystów – dane za 2020 r.



Okolo **42%** wszystkich ofiar wypadków drogowych w Polsce stanowią „niechronieni” uczestnicy ruchu drogowego. Na tę grupę należy zwrócić szczególną uwagę, ponieważ w przeciwieństwie do poruszających się samochodami, osoby te nie są osłonięte karoserią samochodu, nie mogą liczyć na działanie poduszek powietrznych ani pasów bezpieczeństwa.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych KGP.

Proces zmiany prawa jest zbyt długotrwały

Sytuacja w obszarze brd wymaga ciągłej i bieżącej analizy, tak aby zaproponowane i wdrożone rozwiązania prawne miały na celu stałą poprawę stanu bezpieczeństwa na drogach (jak np. ustalenie pierwszeństwa pieszych przy wchodzeniu na przejście dla pieszych) oraz umożliwiały szybką odpowiedź na zmieniające się uwarunkowania (np. masowe wykorzystanie hulajnóg elektrycznych). W ostatnich latach zmiany takie były wprowadzane do porządku prawnego, przy czym NIK zwraca uwagę, że proces ten był długotrwały, pomimo że w wielu przypadkach procedowane rozwiązania nie dotyczyły skomplikowanych, wielowątkowych zagadnień (tak było np. w przypadku tzw. „korytarzy życia” czy też choćby uregulowania statusu hulajnóg elektrycznych). Cały szereg procedowanych zmian nie doczekał się w ogóle realizacji. Dotyczy to np. zapowiadanych zmian w zakresie maksymalnej kwoty grzywny, którą można nałożyć w postępowaniu mandatowym¹², jak również zmian przepisów zaproponowanych przez NIK już w megainformacji z 2014 r., odnoszących się do trybu nakładania mandatu za przekroczenie prędkości ujawnionych przez system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym i karania cudzoziemców spoza UE dopuszczających się naruszeń przepisów¹³.

¹² Podniesienie maksymalnej wysokości grzywnien było zadaniem zaplanowanym w ramach PR 2014–2015 i PR 2015–2016. W momencie wprowadzania taryfikatora mandatów w 2003 r., maksymalna wysokość mandatu wynosiła 63% minimalnego wynagrodzenia, podczas gdy w 2021 r. stanowiła ona już tylko 18%.

¹³ Nie zostały one dotychczas uchwalone, choć projekt ustawy został opracowany przez GITD w 2018 r.

Trwający długo proces wprowadzania zmian w tym obszarze prowadził m.in. do sytuacji, w której obywatelowi trudność mogło sprawić samo ustalenie, które przepisy w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa ruchu drogowego na dany dzień obowiązywały, np. istnieją przepisy, które są uchylone, a są stosowane (dot. podstawy nakładania punktów karnych), istnieją także takie, które weszły w życie, a nie są stosowane, pomimo że podlegały już nowelizacjom (dot. okresu próbnego opisanego w rozdziale 14 ustawy o kierujących pojazdami). [str. 76–78]

Pozytywnie należy ocenić fakt, że integralnym elementem działań części z objętych kontrolą jednostek były działania profilaktyczne, w tym edukacyjne i informacyjne, w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego. Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zwracała uwagę na istotne znaczenie wszechstronnych działań na rzecz budowania świadomości społecznej związanych z zagrożeniami w ruchu drogowym oraz promowaniem i kształtowaniem właściwych postaw, podkreślając konieczność prowadzenia ich w sposób ciągły w dłuższej perspektywie czasowej, a nie jedynie w ramach organizowanych doraźnie „akcji”¹⁴.

Pozytywnie oceniono prowadzenie działań profilaktycznych przez część ze skontrolowanych jednostek

Podkreślić przy tym należy istotną rolę SKRBRD jako lidera np. ogólnopolskich działań informacyjno-edukacyjnych brd skierowanych do uczestników ruchu drogowego powyżej 60. roku życia, szkoleń dla nauczycieli w zakresie edukacji dzieci i młodzieży w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz szkoleń dla samorządowych zarządców dróg w zakresie stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

Także Policja aktywnie włączała się w prowadzenie działań profilaktycznych, przy czym – podobnie jak w latach poprzednich – prowadzono je w ramach bieżących działań Policji i nie miały one zapewnionego dodatkowego, stałego finansowania. Komendant Główny Policji podjął jednak działania zmierzające do podniesienia skuteczności Policji w tym obszarze. W 2017 r. doszło do wzmocnienia etatowego Biura Ruchu Drogowego KGP, co pozwoliło na utworzenie zespołu ds. profilaktyki. Wyznaczono także koordynujących działania profilaktyczne w każdej jednostce szczebla wojewódzkiego. Od 2016 r. realizowany jest ponadto kurs specjalistyczny w zakresie profilaktyki społecznej.

Reasumując, w okresie objętym kontrolą zrealizowanych zostało wiele ważnych projektów profilaktycznych. Niestety, często miały one charakter nieskoordynowany i jednorazowy. Nie prowadzono również analiz efektów ich realizacji. W przypadku Policji jedyny miernik dotyczący działań profilaktycznych zawarty został w planie budżetu Policji, w którym ujęto zadanie pn. „Profilaktyka bezpieczeństwa w ruchu drogowym”, natomiast jako cel określono „Wzrost świadomości uczestników ruchu drogowego w zakresie zagrożeń występujących w ruchu drogowym oraz kształtowanie bezpiecznych i kulturalnych zachowań”. Miernikiem wykonania tego zadania była liczba godzin przedsięwzięć profilaktycznych przeprowadzonych

¹⁴ Brak systematycznej strategii komunikacyjnej, której celem jest promowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego, zwiększanie świadomości zagrożeń oraz kształtowanie właściwych zachowań na drodze podkreślał też Bank Światowy w raporcie z czerwca 2013 r.

przez policjantów ruchu drogowego wszystkich garnizonów, przy czym na podstawie tej wartości z pewnością nie można wnioskować o skuteczności przedsięwzięć profilaktycznych. Odstąpiono również od realizacji niektórych zadań bez wskazania przyczyn, np. jedna z zaplanowanych w PR 2018–2019 kampanii (dotycząca problematyki używania telefonów komórkowych w ruchu drogowym) nie została zrealizowana, a Zastępca Przewodniczącego KRBRD nie potrafił wskazać kto, kiedy i na jakiej podstawie podjął decyzję o rezygnacji z jej przeprowadzenia.

NIK zwraca uwagę, że rozproszenie aktywności poszczególnych podmiotów realizujących działania profilaktyczne skutkowało tym, iż niemożliwe było oszacowanie środków przeznaczonych na ten cel, a tym bardziej stworzenie kompleksowego, spójnego w skali kraju programu działań profilaktycznych i jego kompleksowej ewaluacji.

Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę dalszego prowadzenia działań profilaktycznych. Powinny mieć one charakter działań długofalowych i – mając na uwadze istniejące ograniczenia (zwłaszcza finansowe) – być skierowane poprzez odpowiednie środki i kanały komunikacji przede wszystkim do grup najbardziej narażonych na zagrożenia w ruchu drogowym. Niezwykle ważne jest też, aby działania profilaktyczne poprzedzały wejście w życie istotnych zmian prawnych, tak aby proces budowania świadomości następował jak najwcześniej. Istotnym elementem powinno być również zapewnienie odpowiednio wysokiego poziomu merytorycznego prowadzonych działań, w szczególności w sytuacji, gdy dotyczy to akcji prowadzonych przez niewielkie organizacje społeczne, nie dysponujące rozbudowanymi strukturami – powinny one uzyskać stosowne wsparcie merytoryczne wyspecjalizowanych organów państwa. [str. 78–83]

3.2. Infrastruktura drogowa

**Drogi w Polsce
wciąż należą
do jednych z najbardziej
niebezpiecznych w UE**

Infrastruktura drogowa stanowi jeden z głównych komponentów wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Od ilości i jakości dróg publicznych, drogowych obiektów inżynierskich, przepustowości dróg, natężenia ruchu i wyprowadzaniu ruchu tranzytowego z obszarów zabudowanych, istnienia bezkolizyjnych skrzyżowań, oddzielnych ciągów pieszych i rowerowych oraz wielu innych składowych w znacznie mierze zależy, czy Polacy będą bezpieczni podczas przemieszczania się po kraju. Niestety, poprawa infrastruktury drogowej i poniesienie znaczących nakładów nie przyczyniła się do radykalnej poprawy wskaźników brd w Polsce, a polskie drogi wciąż należą do najbardziej niebezpiecznych w Unii Europejskiej, nie tylko w odniesieniu do liczby zdarzeń drogowych, ale także liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych na milion mieszkańców. Problemem jest również prawidłowe i dostosowane do realnych potrzeb oznakowanie dróg.

Infografika nr 3

Wypadki drogowe w 2020 r. według rodzaju drogi



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych KGP.

W ostatnich kilku latach NIK zbadała wiele aspektów tworzenia i funkcjonowania infrastruktury drogowej. Od wejścia Polski do Unii Europejskiej nastąpiło wyraźne przyspieszenie budowy nowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych, przy czym zdaniem NIK rozwój tras szybkiego ruchu powinien być kontynuowany z uwzględnieniem rosnących kosztów ich właściwego utrzymania. Skutkiem tych działań jest przenoszenie ruchu na drogi wielojezdniowe, co przyczynia się do ograniczenia liczby najgroźniejszych w skutkach wypadków, zwłaszcza zderzeń czołowych i bocznych. Poprawa przepustowości tras wpływa pozytywnie na bezpieczeństwo ruchu, należy przy tym jednak pamiętać, że z roku na rok zwiększa się liczba pojazdów poruszających się po drogach, w tym przewozów tranzytowych, wykonywanych głównie przez ciężkie – a jak wykazały kontrole NIK – często też przeciążone samochody ciężarowe. Nie bez znaczenia jest również fakt, że na polskich drogach ekspresowych i autostradach dochodzi do stosunkowo dużej liczby wypadków drogowych z ofiarami śmiertelnymi i ciężko rannymi¹⁵.

Odnosząc się do kwestii należytego stanu technicznego dróg publicznych w Polsce należy rozróżnić i oddzielnie ocenić stan dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA (tj. jednostkę o nieporównywalnym do innych potencjalnie organizacyjnym, przede wszystkim kadrowym i finansowym) oraz zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Drogi lokalne to najczęściej drogi o dużo gorszym stanie

¹⁵ Kontrola nr P/16/037 „Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych”.

i parametrach technicznych niż drogi wyższych kategorii (np. drogi krajowe i wojewódzkie). Uwarunkowania te nie pozostają bez wpływu na poziom bezpieczeństwa ich użytkowników.

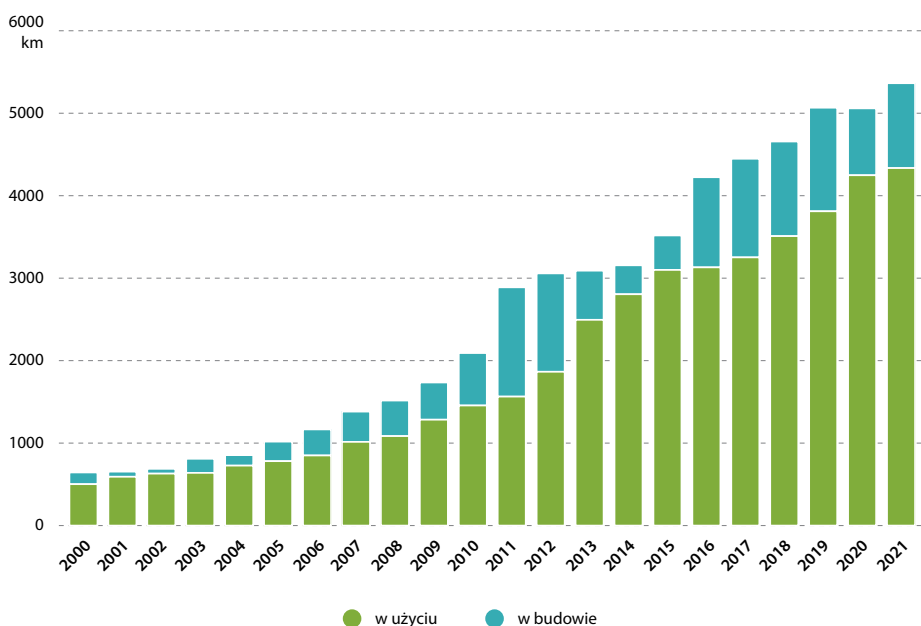
W Polsce dominują drogi zarządzane przez jst

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. ogólna długość dróg publicznych w Polsce wynosiła 425 tys. km, w tym o utwardzonej nawierzchni 307 tys. km. Jednostki samorządu terytorialnego zarządzały ponad 95% tych dróg (około 405 tys. km), natomiast drogi krajowe – zarządzane przez GDDKiA – stanowiły 4,2%. Na początku 2021 r. całkowita długość sieci dróg krajowych we wszystkich zarządach osiągnęła 19 400 km, w tym 17 787 km było zarządzane przez GDDKiA, a 468 km przez koncesjonariuszy, m.in. odcinki autostrad A1, A2 i A4. Należy także podkreślić, że chociaż drogi krajowe stanowią niewielką część dróg publicznych, to przenoszą około 60% ruchu.

W ostatnich latach zwiększyła się sieć autostrad i szybkiego ruchu

Szczególnym rodzajem dróg krajowych są autostrady i drogi ekspresowe. W latach 2010–2020 ich łączna długość zwiększyła się o prawie 180% (o 2737 km) i wyniosła 4269 km. Sieć autostrad i dróg szybkiego ruchu w Polsce ma się docelowo podwoić i wynosić około 8,2 tys. km. W tym samym czasie istotnie wzrosła liczba pojazdów poruszających się po drogach – w 2019 r. zarejestrowanych w Polsce było 24 360 tys. aut osobowych, 3436 tys. pojazdów ciężarowych oraz 1587 tys. motocykli i skuterów, co stanowiło wzrost odpowiednio o 48%, 32% i 63% w przeciągu 10 lat¹⁶. Zwiększyła się również liczba przejazdów tranzytowych przez nasz kraj. W 2020 r. przez zewnętrzne granice UE do Polski wjechało 11 212,2 tys. pojazdów, natomiast 10 lat wcześniej było to 8655,7 tys. pojazdów¹⁷.

Infografika nr 4
Autostrady i drogi ekspresowe w Polsce



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GDDKiA.

¹⁶ Dane Głównego Urzędu Statystycznego.

¹⁷ Dane Komendy Głównej Straży Granicznej „Informacja statystyczna za 2019 rok” oraz „Informacja statystyczna za 2009 rok”.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

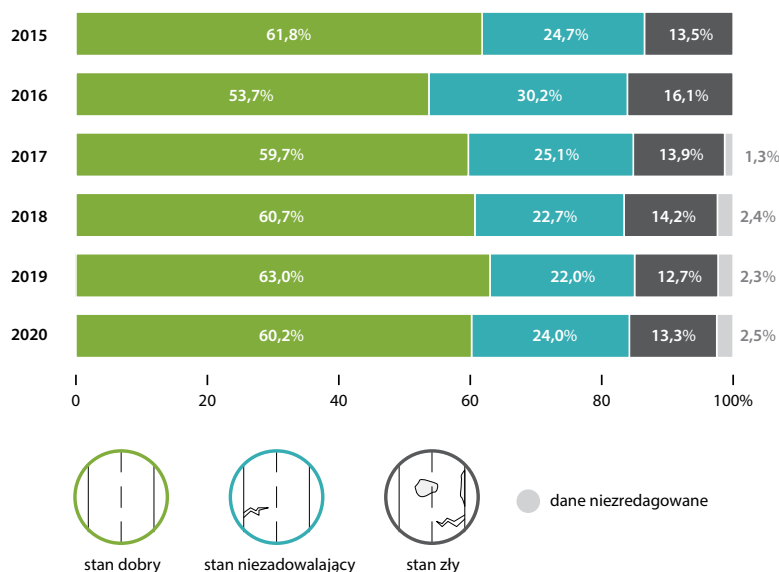
Ogólny stan techniczny nawierzchni sieci dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA w ciągu ostatnich lat utrzymywał się na podobnym poziomie (z pewnymi wahaniami). Należy jednak odnotować, że na koniec 2020 r. nadal prawie 40% tych dróg znajdowało się w stanie złym bądź niezadowalającym, a na natychmiastowe remonty potrzeba było aż 4,8 mld zł – przy czym GDDKiA planowała wydać na nie około 500 mln zł¹⁸. Pomimo zbyt niskich nakładów w stosunku do łącznego zapotrzebowania, należy zauważyć wysokie wykorzystanie przyznawanych corocznie środków.

Ocena stanu technicznego nawierzchni dróg odbywała się w GDDKiA za pomocą tzw. Diagnostyki Stanu Nawierzchni (DSN). Zdaniem NIK funkcjonowanie systemu było prawidłowe, jednak wyniki diagnostyki nie zawsze miały odzwierciedlenie w konkretnych działaniach naprawczych. Zabrakło również wewnętrznych regulacji dotyczących sposobu, metodologii, harmonogramu oraz jednolitej skali ocen przeprowadzania kontroli okresowych (rocznych i pięcioletnich), przy czym część oddziałów GDDKiA określiła wewnętrzne wytyczne dotyczące przeprowadzania okresowych obowiązkowych kontroli stanu nawierzchni, o których mowa w przepisach Prawa budowlanego.

Sposób dokonywania oceny stanu technicznego nawierzchni dróg był prawidłowy

Infografika nr 5

Stan nawierzchni dróg krajowych w rozwinięciu na jedną jezdnię w zarządzie GDDKiA i koncesjonariuszy autostrad



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GDDKiA.

GDDKiA nie weryfikowała na bieżąco danych na temat wykonanych prac utrzymaniowych, przesyłanych przez swoje oddziały, a w rezultacie – jak ustalono w toku kontroli – znacznie zaniżano koszty wykonanych remontów oraz istotnie zawyżano dane o liczbie remontów częściowych. Należy jednak zauważyć, że prawidłowo nadzorowano jakość wykonywanych robót w zakresie prac budowlanych i remontowych oraz bieżącego utrzymania dróg krajowych. Ponadto, w ocenie NIK, GDDKiA nierzetelnie realizowała również zadania związane z ochroną dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych.

¹⁸ Planowana przez GDDKiA kwota na wydatki remontowe w 2021 r.

Założenia Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych

Wprowadzony Programem Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.) Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych (dalej: PLMN lub Program LMN) miał na celu wzrost bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego poprzez redukcję liczby wypadków i ich ofiar, m.in. za pomocą wykonania niezbędnych inwestycji w infrastrukturze drogowej – w miejscach uznanych za niebezpieczne. Zadania niezbędne do jego realizacji zostały dobrane spośród celów ujętych w planach działań GDDKiA¹⁹, chociaż nie objęły wszystkich zgłoszonych pierwotnie propozycji. Realizacja Programu LMN nie doprowadziła do osiągnięcia tego celu. Finansowano z niego również inwestycje drogowe zlokalizowane w miejscach niesklasyfikowanych jako niebezpieczne. Realizacja tych inwestycji, bez względu na ich lokalizację, poprawiała jakość infrastruktury drogowej i zwiększała ogólne bezpieczeństwo, jednak odstępianie od pierwotnych założeń Programu LMN spowodowało, że w tym samym czasie niezmmodernizowane pozostawały odcinki, na których ryzyko wypadku było duże i bardzo duże.

Niski poziom wykorzystania środków na Program LMN

NIK zwróciła uwagę również na zbyt powolną realizację Programu LMN – na półmetku okresu jego funkcjonowania zrealizowano w pełni tylko 273 (25%) z 1085 zadań za kwotę 379,3 mln zł (wraz z zadaniami niezakończonymi – 540,3 mln zł)²⁰, natomiast zgodnie z założeniami koszt Programu LMN został oszacowany na około 7,2 mld zł. NIK zwróciła uwagę m.in. na nieefektywne planowanie wydatków oraz na nieskuteczny nadzór ministra właściwego ds. transportu nad realizacją programu, a także błędy popełnione na etapie jego przygotowania.

W związku z powyższym NIK podkreśliła potrzebę lepszego przygotowania, realizacji i nadzoru nad nowymi programami, za których wdrożenie odpowiedzialna będzie GDDKiA (jak np. Program Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej, który ma funkcjonować w latach 2021–2024). Zważywszy na zbieżne cele obu programów (zwiększenie ochrony uczestników ruchu oraz stworzenie bezpiecznej infrastruktury drogowej – w efekcie zmniejszenie liczby wypadków i ich ofiar), jest on – w opinii NIK – narażony na podobne ryzyka.

W gorszym stanie są często odcinki dróg krajowych na terenach miast na prawach powiatu, jednak zgodnie z przepisami za ich utrzymanie odpowiadają samorządy (poza autostradami i drogami szybkiego ruchu), a GDDKiA nie prowadziła badania stanu ich nawierzchni. [str. 110–113]

Stan techniczny dróg lokalnych jest wyraźnie gorszy niż dróg krajowych

Dużo gorsza sytuacja panuje na trasach niższych kategorii, które stanowiły ponad 95% całości dróg publicznych w Polsce. Brak jest jednak szczegółowych, ogólnokrajowych danych dotyczących stanu nawierzchni dróg lokalnych. Pomimo, że każdy samorząd terytorialny powinien posiadać takie dane z terenu, którym administruje, to nie ma możliwości ich prostego zebrania i porównania, a tym samym utrudnione może być chociażby oszacowanie potrzeb finansowych na niezbędne prace remontowe.

¹⁹ Z uwzględnieniem stopnia bezpieczeństwa sieci drogowej i w oparciu o obiektywne kryteria, m.in. wskaźnik wypadkowości i natężenie ruchu.

²⁰ Stan na wrzesień 2019 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W samorządach terytorialnych zadania zarządcy dróg wykonywane były najczęściej przy pomocy powoływanych w tym celu zarządów dróg. Najwyższa Izba Kontroli nie wniosła zasadniczych zastrzeżeń dotyczących przygotowania kadrowego objętych kontrolą jednostek, w szczególności wykształcenia, przeszkolenia i doświadczenia zawodowego osób odpowiedzialnych za wykonywanie zadań zarządcy (zarządu) dróg. Jednak należy zauważyć, że w niektórych jednostkach następował spadek zatrudnienia pracowników realizujących zadania w zakresie brd, a część z nich nie była upoważniona do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. [str. 86–88]

Zdjęcie nr 1

Droga lokalna w m. Ossówno (gm. Wierzbno)



Źródło: materiały kontrolne NIK.

NIK dokonała także oceny prawidłowości prowadzenia dokumentów ewidencyjnych²¹ – u większości skontrolowanych zarządców dróg były one prowadzone prawidłowo, często w formie elektronicznej, co zapewniało dostęp do informacji dotyczących m.in. procesu inwestycyjnego lub bieżącego utrzymania dróg. Jednak stwierdzono w tym obszarze także nieprawidłowości, w tym niezgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu prowadzenie ewidencji dróg, czy też braki i błędy w prowadzonych księgach dróg, do których nie były także dołączane protokoły przeprowadzanych kontroli czy protokoły odbiorów prowadzonych robót drogowych. Stwierdzone zostały także błędy w zakresie długości dróg znajdujących się w zarządzie skontrolowanych jednostek. Zdarzały się jednostki, w których nie zapewniono aktualności ewidencji dróg w zakresie mapy techniczno-eksploatacyjnej zarządzanych dróg.

Skutkiem nierzetelnego prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej dróg był brak miarodajnej informacji dla osób odpowiedzialnych, umożliwiającej podjęcie właściwych działań w celu zapewnienia prawidłowej organizacji ruchu na podległych im drogach, jak również niezbędnych dla rzetelnego określenia potrzeb finansowych na utrzymanie i wymianę oznakowania.

W większości jednostek dokumentacja ewidencyjna dróg była prowadzona prawidłowo

²¹ O których mowa w art. 10 ust. 11 ustawy o drogach publicznych oraz rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67 poz. 582).

Stwierdzono także nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dziennika objazdów dróg²², z którego czerpane były niezbędne informacje do prowadzenia bieżącego ich utrzymania. Spisy usterek oraz uszkodzeń dróg ujawniane w trakcie objazdów wykorzystywane były do planowania remontów w większym zakresie na lata następne. Zauważyć przy tym należy, że tryb i częstotliwość przeprowadzenia objazdów nie zostały określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Dodatkowym elementem oceny stanu dróg oraz ich wyposażenia na obszarze skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego były także sygnały mieszkańców, zgłaszane np. za pomocą specjalnych stron/formularzy internetowych bądź telefonów alarmowych. [str. 91–93]

Brak analiz
w zakresie wpływu
robót budowlanych
na brd

Większość jednostek nie prowadziła w ogóle analiz w zakresie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (wymaganych przez art. 20 pkt 10a ustawy o drogach publicznych) lub ograniczała się do zaopiniowania projektu czasowej organizacji ruchu (w sytuacji, gdy opinia taka była wymagana), opracowanej w związku z planowaną inwestycją. Powyższa sytuacja była podobna do stanu wykazywanego przez NIK w latach poprzednich i niestety nie uległa znaczącej poprawie. [str. 94]

Kontrole okresowe
dróg prowadzone były
najczęściej prawidłowo

Większość objętych kontrolą jednostek wywiązywała się z obowiązku przeprowadzenia okresowych kontroli dróg (w części z jednostek realizacja tego zadania powierzona została podmiotom zewnętrznym). Nie stwierdzono też sytuacji, aby kontrole zostały przeprowadzone przez osoby nieposiadające odpowiednich uprawnień budowlanych. W kilku przypadkach Najwyższa Izba Kontroli sformułowała uwagi co do sposobu dokumentowania ustaleń kontroli. Należy podkreślić, że w przypadku jednostek samorządu terytorialnego najwięcej zastrzeżeń NIK dotyczyło sposobu realizacji wniosków i zaleceń sformułowanych po kontrolach przeprowadzonych przez zarządców dróg w latach poprzednich, co wynikało jednak przede wszystkim z niewystarczających środków finansowych. [str. 94–96]

Stan techniczny
obiektów mostowych
i przepustów był zły

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła także stan obiektów mostowych i przepustów, zarówno na drogach krajowych, jak i niższego szczebla, stanowiących niewrażliwe elementy dróg publicznych, niejednokrotnie decydujące o ich przydatności eksploatacyjnej. W wyniku przeprowadzonej kontroli wykazano, że spośród obiektów zarządzanych przez GDDKiA większość uzyskało ocenę odpowiednią lub zadowalającą. Jednak bardzo duża część skontrolowanych obiektów, za które odpowiadały jednostki samorządowe, było w stanie niepokojącym, niedostatecznym lub przedawaryjnym. Szczególnie zła sytuacja miała miejsce w przypadku zarządców na szczeblu powiatowym, gdzie żaden skontrolowany obiekt tego typu nie osiągnął stanu zadowalającego. [str. 118–120]

Utrzymanie, remonty oraz
ochrona dróg wojewódzkich

Ważną rolę w zapewnieniu sprawnego przepływu osób i towarów odgrywają w Polsce drogi wojewódzkie. Często łączą one miejscowości, do których nie dochodzą drogi krajowe, a ich niedostateczny stan techniczny wpływa na powstawanie istotnych barier komunikacyjnych – zwłaszcza

²² Jako „objazd drogi” należy rozumieć kontrolę wizualną stanu technicznego drogi oraz drogowych obiektów inżynierskich, dokonywaną w ramach objazdów sieci drogowej w celu stwierdzenia uszkodzeń, które mają bezpośredni wpływ na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.

dla mieszkańców mniejszych miast i miejscowości. Zarządcy dróg wojewódzkich nie realizowali jednak w sposób w pełni zadowalający zadań z zakresu utrzymania, remontów oraz ochrony dróg. [str. 120–121]

Opisany powyżej Program LMN obejmował swoim działaniem drogi krajowe, natomiast m.in. dla zwiększenia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego na drogach samorządowych uruchomiono w 2016 r. Program Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016–2019 (Program RGiPID). W ramach Programu udzielano jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych w zakresie budowy, przebudowy i remontów dróg powiatowych i gminnych.

**Program Rozwoju
Gminnej i Powiatowej
Infrastruktury Drogowej
służył poprawie stanu
dróg samorządowych**

Skontrolowane przez NIK samorzady prawidłowo przygotowały oraz zrealizowały inwestycje drogowe finansowane ze środków Programu RGiPID. Wojewodowie zapewnili terminowe wdrożenie Programu oraz wykorzystano niemal całą kwotę przeznaczoną na jego realizację. Większość złożonych w Programie wniosków została przez Komisje wojewódzkie oceniona prawidłowo. Przyczyniło się to do realizacji inwestycji, które poprawiały parametry techniczne dróg i wpłynęły na większe bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. NIK zwraca jednak uwagę, że nadal istnieją ogromne potrzeby inwestycyjne w zakresie dróg lokalnych, które w opinii ekspertów szacowane są nawet na około 100 mld zł.

Skontrolowani zarządcy dróg w większości nie oceniali stanu technicznego gminnej oraz powiatowej sieci drogowej oraz nie dysponowali dokumentacją świadczącą o przeprowadzeniu przeglądów stanu technicznego wszystkich zarządzanych odcinków dróg. Jednak wybrane przez samorzady inwestycje drogowe były zgodne z celami Programu. Wnioski o dofinansowanie były rzetelnie sformułowane. Również realizacja inwestycji oraz nadzór nad nimi w większości przypadków przebiegały prawidłowo. Zastrzeżenia NIK wzbudziły jednak przypadki nierzetelnego dokonywania odbioru niektórych inwestycji.

Po zakończeniu Programu RGiPID, od 2019 r. zaczął funkcjonować Fundusz Dróg Samorządowych (obecnie Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg), w ramach którego zostały zaplanowane wydatki na drogi samorządowe w wysokości 6 mld zł na 2019 r. oraz 3,2 mld zł na 2020 r.

Reasumując należy stwierdzić, że Polska na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat poczyniła ogromny postęp w dziedzinie infrastruktury drogowej. Stworzono wiele nowych i stosunkowo bezpiecznych dróg szybkiego ruchu, poprawił się również stan dróg krajowych i lokalnych. Niemniej jednak cały czas w obszarze tym istnieją słabe punkty oraz luki, negatywnie wpływające na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. [str. 116–120]

3.3. Oznakowanie dróg

Brak zmian
systemowych
w obszarze
zarządzania ruchem

Niewielkie zmiany, zarówno w sferze systemowej (przepisy prawa), jak i wykonawczej, zaszły od ostatniej kontroli NIK w drugim – obok wykonywania zadań zarządcy (zarządu) dróg – obszarze, za który odpowiedzialne były objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego i GDDKiA, tj. zarządzania ruchem.

Przed wszystkim nie został znowelizowany kluczowy z punktu widzenia realizacji zadań akt prawny, tj. rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem. Najistotniejsza rekomendacja NIK dotyczyła kompleksowego uregulowania kwestii organizacji ruchu na drogach, dla których od roku 2003 nie zaszły przesłanki do ich obligatoryjnego opracowania (część objętych kontrolą podmiotów nie była nawet w stanie podać długości dróg, na których obowiązywały stałe organizacje ruchu). NIK wskazywała także na zasadność weryfikacji przepisów regulujących częstotliwość przeprowadzania obligatoryjnych kontroli.

Niezgodne z prawem
przekazywanie kompetencji

Podobnie jak w kontrolach przeprowadzonych w latach poprzednich, główne nieprawidłowości dotyczyły przekazywania realizacji zadań organu zarządzającego ruchem podmiotom do tego nieuprawnionym, rozpatrywania projektów organizacji ruchu oraz przeprowadzania obligatoryjnych (co najmniej raz na sześć miesięcy) kontroli. Jedną z głównych przyczyn nieprawidłowości była stwierdzona w większości skontrolowanych jednostek niewystarczająca – w stosunku do realizowanych zadań – obsada kadrowa oraz przygotowanie merytoryczne pracowników odpowiedzialnych za zarządzanie ruchem. Przepisy wciąż też nie określają wymogów w zakresie niezbędnego (lub choćby pożądanego) wykształcenia kierunkowego osób, do zadań których należy zarządzanie ruchem, co mając na uwadze istotność wykonywanych zadań, należy uznać za obszar wymagający uregulowania.

Wciąż nie został
zakończony proces
wymiany wszystkich znaków

Większość skontrolowanych jednostek nadal nie zakończyła procesu wymiany wszystkich znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, niespełniających warunków określonych w przepisach, pomimo że najpóźniejszy termin wymiany przypadał na 31 grudnia 2011 r. i dotyczył sygnalizatorów świetlnych i urządzeń brd, umieszczonych na przejazdach kolejowych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia. [str. 89–90]

Nieprawidłowe
oznakowanie przejść
dla pieszych

Ponadto, przeprowadzone w trakcie kontroli P/20/058 oględziny wykazały, że spośród 91 objętych oględzinami przejść dla pieszych w przypadku 25% z nich faktyczna organizacja ruchu różniła się od wynikającej z projektu. Brakowało ujętych w dokumentacji znaków (najczęściej linii warunkowego zatrzymania pojazdów przed przejściem) bądź stosowano urządzenia, które nie zostały w nich przewidziane. W jednym przypadku wybudowano przejście dla pieszych oraz zamontowano znaki drogowe, pomimo braku zatwierdzonej organizacji ruchu. Stwierdzono też przypadki, w których znaki informujące o przejściu i organizacji ruchu w tych miejscach (np. o ograniczeniu dopuszczalnej prędkości) były przesłonięte przez gałęzie drzew, krzewy lub inne znaki pionowe. [str. 96–107]

3.4. Nadzór nad ruchem drogowym

Nadzór nad ruchem drogowym prowadzony jest przede wszystkim przez Policję i GITD. Jednym z podstawowych zadań Policji jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w ruchu drogowym (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o Policji). Zasięg oddziaływania i szerokie kompetencje oraz ujednolichenie struktur i ich hierarchizacja powodują, że Policja jest jednym kluczowych podmiotów wykonujących działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa na drogach, co też potwierdzają wyniki kolejnych kontroli NIK. W przypadku GITD kontrola koncentrowała się na zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

Komendant Główny Policji podjął szereg działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego, w szczególności analizował dane o wybranych zdarzeniach drogowych, opracowywał plany i programy działania Policji w różnych obszarach, prowadził działania profilaktyczne i edukacyjne, monitorował też stan zatrudnienia oraz przeszkolenia policjantów ruchu drogowego. Gromadzone przez Policję dane nie pozwalały jednak obiektywnie ocenić, w jakim stopniu podejmowane przez nią działania wpływały na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz jaka była ich skuteczność.

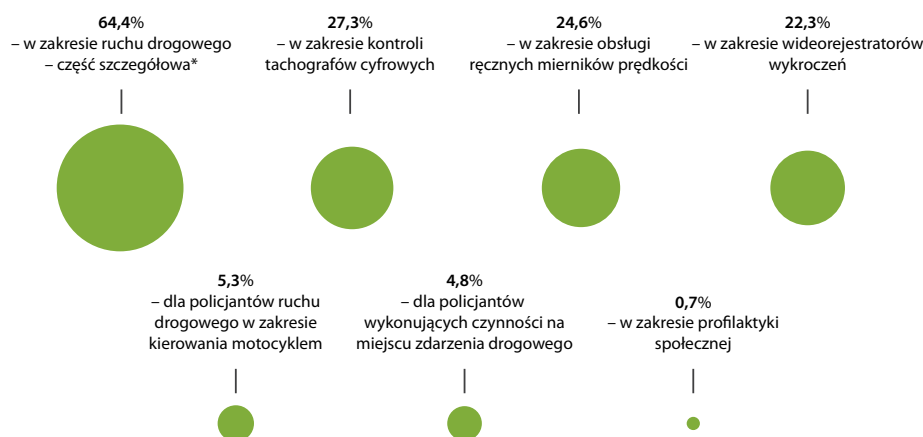
W ujęciu krajowym polepszeniu uległ poziom przeszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – przeszkolenie takie w okresie objętym kontrolą posiadało około 2/3 funkcjonariuszy zatrudnionych w komórkach ruchu drogowego, choć w dwóch objętych kontrolą jednostkach jego wartość znacznie odbiegała (była niższa) od ogólnopolskiej wartości uśrednionej²³. Policjanci brali także udział w innych kursach specjalistycznych, np. w zakresie kierowania motocyklem szosowym, obsługi ręcznych mierników prędkości oraz wykonywania czynności na miejscu zdarzenia drogowego. W okresie tym do służby na drogach kierowanych było blisko 90% policjantów służących w komórkach ruchu drogowego.

Rola Policji w działaniach na rzecz poprawy brd

Stan przeszkolenia funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego uległ poprawie

Infografika nr 6

Wyszkolenie specjalistyczne Funkcjonariuszy Pionu Ruchu Drogowego Policji



* wraz z kursem specjalistycznym w zakresie ruchu drogowego do 2013 r.

Źródło: opracowanie własne NIK.

²³ Tj. w KMP w Opolu, gdzie przeszkolenie specjalistyczne miało 20 z 54 funkcjonariuszy (37%) oraz KPP w Wejherowie, w której przeszkolenie takie miało ukończonych zaledwie 11 z 36 funkcjonariuszy (31%).

Do pełnienia służby na drogach kierowano również funkcjonariuszy Policji, którzy nie posiadali odpowiedniego przeszkolenia. Część policjantów realizujących czynności w ramach kontroli ruchu drogowego nie było właściwie przygotowana do realizacji zadań wymagających umiejętności specjalistycznych, w szczególności oceny, czy kierujący znajduje się pod wpływem innych substancji działających podobnie do alkoholu. Powyższe wynikało m.in. z niedoskonałości systemu szkolenia funkcjonariusza oraz z ograniczonej liczby miejsc na szkolenia specjalistyczne. [str. 125–130]

Problemy w zakresie realizacji zadań przez KMP/KPP

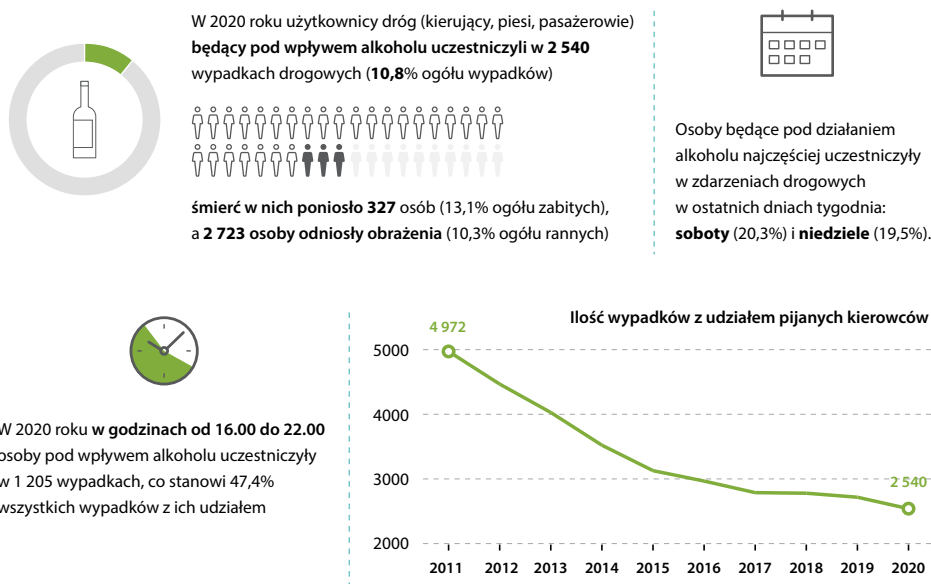
Niestety, podobnie jak w latach poprzednich, powtarzalność nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli przeprowadzonych w komendach miejskich/powiatowych Policji świadczy o tym, że problemy mają charakter systemowy i wymagają podjęcia działań nadzorczych ze strony jednostek nadrzędnych.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły w szczególności prowadzonej diagnozy zagrożeń związanych z bezpieczeństwem na drogach (w tym z typowaniem miejsc niebezpiecznych), co powinno stanowić podstawę planowania i realizacji zadań, w tym działań profilaktycznych i represyjnych. Diagnoza Policji – podobnie jak w latach poprzednich – opierała się przede wszystkim na analizie danych statystycznych pochodzących z policyjnych systemów informacyjnych, w małym stopniu posiłkując się wiedzą ekspercką, w tym pochodzącą z badań naukowych.

Stwierdzono także braki w zakresie wyposażenia w sprzęt niezbędnego do właściwej realizacji zadań służbowych, np. odpowiedniej liczby pojazdów służbowych, a także ich wyposażenia (np. brak specjalistycznych znaków niezbędnych do zabezpieczenia miejsca wypadku drogowego), wyposażenia policjantów (np. w specjalistyczne latarki) i narkotestów. Do oceny stopnia stężenia alkoholu w wydychanym powietrzu wykorzystywano też urządzenia pomiarowe, które nie zostały poddane obowiązkowemu wzorcowaniu lub kalibracji, co mogło mieć negatywny wpływ na wyniki i ważność pomiarów. W dziewięciu z dziesięciu skontrolowanych komend wystąpiły nieprawidłowości dotyczące niezapewnienia wymaganej kalibracji 80 urzędów (53,3%) do przeprowadzania badań przesiewowych na zawartość alkoholu. Mogło to mieć negatywny wpływ na wyniki pomiarów, a w przypadku urzędów wykorzystywanych do celów dowodowych – na ważność pomiaru. Ponadto, wskutek nieprzeprowadzenia odpłatnej kalibracji sensorów w terminach określonych w kartach gwarancyjnych, dopuszczono do utraty gwarancji łącznie 20 urzędów pomiarowych. W połowie skontrolowanych komend nie wykonano koniecznej dla kwalifikacji czynu czynności wzorcowania 14 urzędów pomiarowych służących do prawidłowego udokumentowania stopnia zawartości alkoholu u kierującego. [str. 122–125]

Infografika nr 7

Wypadki drogowe i ich skutki z udziałem uczestników ruchu będących pod działaniem alkoholu w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych KGP.

Pomimo wdrożenia przez KGP istotnych zmian dotyczących funkcjonowania Systemu Ewidencji Wypadków i Kolidacji (dalej: SEWiK) oraz rejestrowania w nim informacji o zdarzeniach drogowych, poziom wiarygodności danych statystycznych o zdarzeniach drogowych jest wciąż ograniczony. Ma to tym istotniejsze znaczenie, że system SEWiK jest podstawową bazą danych stanowiących podstawę szeregu działań i opracowań Policji (np. typowanie miejsc niebezpiecznych i dyslokacja patroli) oraz podmiotów zewnętrznych (np. na potrzeby dokonania wyceny kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg)²⁴. Sformułowanie takiej oceny uzasadniały zarówno wyniki przeglądu danych całej bazy SEWiK przeprowadzonej w KGP (ponad 1,2 mln rekordów), jak i badań bezpośrednich w jednostkach wykonawczych dotyczących wybranych zdarzeń drogowych. Zastrzeżenia i uwagi co do funkcjonowania oraz jakości danych w systemie SEWiK sformułowane zostały we wszystkich skontrolowanych jednostkach Policji. W przypadku KGP wskazano przede wszystkim na zasadność wdrożenia rozwiązań pozwalających na ustalenia zasad usuwania informacji z SEWiK, a także rozszerzenia zakresu danych o zdarzenia drogowe, do których doszło nie tylko na drogach publicznych. Bardzo istotne nieprawidłowości ustalono w jednostkach szczebla miejskiego i powiatowego Policji – dotyczyły przede wszystkim danych o lokalizacji zdarzeń oraz stopniu ciężkości obrażeń ofiar wypadków (np. w skrajnym przypadku w KPP w Zgierzu nie odnotowano informacji o zgonie ofiary wypadku drogowego).

[str. 135–146]

Wiarygodność danych zawartych w systemie SEWiK była ograniczona

²⁴ Brak jednolitego, spójnego i kompleksowego systemu umożliwiającego gromadzenie oraz wykorzystywanie danych dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym wykazała kontrola NIK nr I/15/002.

**Uwagi
co do wiarygodności
analiz i zestawień
statystycznych Policji**

Zastrzeżenia NIK dotyczyły także poziomu szczegółowości i przydatności analiz sporządzonych przez Komendantów skontrolowanych jednostek, co było przede wszystkim konsekwencją nierzetelnych danych w systemie SEWiK (w KPP w Kędzierzynie-Koźlu liczba zdarzeń drogowych wykazanych w analizach stanu brd w każdym kontrolowanym roku była niższa od liczby sporządzonych kart zdarzenia drogowego). Błędy wykazała również weryfikacja danych zawartych w kartach statystycznych wybranych funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego, obrazujących aktywność w trakcie służby, z zapisami notatników służbowych. Warto jednak podkreślić działania niektórych objętych kontrolą Komendantów, którzy z własnej inicjatywy podejmowali działania lokalne w celu poprawy stanu brd, polegające na przykład na prowadzeniu szczegółowych analiz wypadków śmiertelnych oraz przeglądów infrastruktury drogowej. [str. 147–154]

**Koncentracja działań
represyjnych Policji
na pieszych**

Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny stwierdziła, iż pomimo wdrożonych rozwiązań oddziaływanie Policji – przy ograniczonych siłach i środkach – koncentrowało się w znacznej mierze na egzekwowaniu odpowiedzialności pieszych za naruszenia przepisów. Sytuacja taka miała miejsce pomimo tego, że dostępne dane potwierdzały, iż w okresie objętym kontrolą większość wypadków z udziałem pieszych nie została przez nich zawiniona, a wypadki przez nich spowodowane zagrażały przede wszystkim nim samym. Choć stwierdzone dysproporcje nie były tak rażące jak w latach poprzednich, to i tak wciąż piesi w sposób nieproporcjonalnie wysoki w stosunku do zagrożenia, które powodowali, objęci byli działaniami represyjnymi ze strony Policji. [str. 158–160]

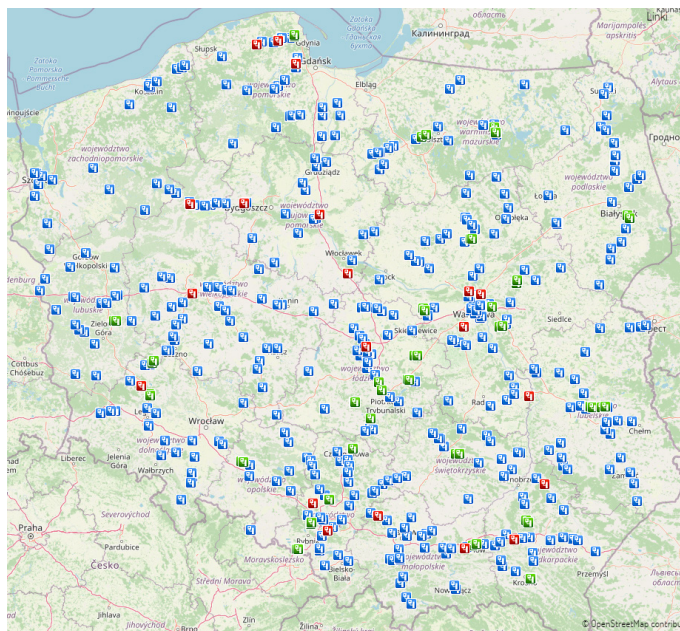
**Założenia systemu
automatycznego
nadzoru nad ruchem
drogowym**

System automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym jest jednym z kluczowych elementów mających wpływ na stan brd. Z analiz przeprowadzonych przez GITD wynikało, iż w zdecydowanej większości miejsc, w których ustawione były urządzenia rejestrujące, zmniejszeniu uległa zarówno liczba pojazdów przekraczających dozwoloną prędkość, jak i liczba zdarzeń drogowych. GITD nie prowadził jednak, m.in. ze względu na złożoność i różnorodność czynników wpływających na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, systemowych badań, w jakim stopniu działania ITD przekładały się na stan bezpieczeństwa na polskich drogach (analizy koncentrowały się na lokalizacji poszczególnych fotoradarów). Na 31 grudnia 2020 r. w Polsce zainstalowanych było 485 urządzeń pomiarowych, tj. 1,6 urządzenia na 1000 km² powierzchni kraju. Dla porównania, w przypadku Belgii było to około 37 urządzeń, Francji – 4, a Niemiec – 10²⁵.

²⁵ Źródło: <https://www.auto-swiat.pl/wiadomosci/aktualnosci/fotoradary-w-europie-polska-na-12-miejscu/5hd19yx#slajd-4> oraz <https://forsal.pl/transport/drogi/artykuly/8176834,nowe-fotoradary-w-polsce-mapa.html>

Infografika nr 8

Mapa lokalizacji urządzeń rejestrujących w Polsce (stacjonarnych – kolor niebieski, do odcinkowego pomiaru prędkości – zielony i do rejestracji przejazdu na czerwonym świetle – czerwony)



Źródło: strona internetowa GITD.

System odcinkowego pomiaru prędkości obejmował stosunkowo niewielki fragment dróg w Polsce. Z wyników kontroli P/18/061 wynika, że w 2018 r. nadzorem 29 odcinkowych pomiarów prędkości objęto jedynie 77 km dróg krajowych z 290 km planowanych, co stanowiło niespełna 1% dróg nadzorowanych przez GITD²⁶. Tym samym średnia długość odcinkowych pomiarów prędkości wynosiła zaledwie 2,7 km zamiast planowanych 10 km, czego głównym powodem był prawny wymóg lokalizowania urządzeń na odcinkach o niezmiennych ograniczeniach prędkości.

Tylko 18 (62,1%) urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości usytuowano na odcinkach dróg charakteryzujących się wysoką wypadkowością i jej skutkami. Takich warunków nie spełniało osiem lokalizacji, a urządzenia do obsługi trzech kolejnych zlokalizowano w zbyt bliskiej od siebie odległości.

Uruchomienie odcinkowych pomiarów prędkości wpłynęło dyscyplinująco, choć w różnym stopniu, na kierujących pojazdami. Ponad 70% z nich poruszało się na 27 (93,1%) odcinkach z dozwoloną prędkością. Na fragmentach dróg objętych nadzorem tych urządzeń zmniejszyła się też w stosunku do lat 2012–2014 ogólna liczba wypadków drogowych, ofiar śmiertelnych i rannych. Rezultaty te uzyskano jednak głównie na 10 odcinkach dróg charakteryzujących się stosunkowo wysoką wypadkowością przed rozpoczęciem realizacji Projektu. Zastrzeżenia NIK dotyczyły ponadto faktu, że Główny Inspektorat Transportu Drogowego nie analizował stopnia osiągnięcia korzyści społecznych założonych w Projekcie ani zasadności lokalizacji urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości.

Skuteczność systemu odcinkowego pomiaru prędkości

²⁶ Okres objęty kontrolą to lata 2015–2018.

**Niedobory kadrowe
to jedna z głównych
przyczyn brak realizacji
wszystkich działań**

Po raz kolejny wyniki kontroli NIK wykazały, że brak niezbędnej liczby pracowników był przyczyną niezrealizowania przez GITD wymaganych przepisami prawa działań w stosunku do kierujących naruszających przepisy ruchu drogowego. Trudno jest racjonalnie wyjaśnić przyczyny, dla których pomimo upływu wielu lat od rozpoczęcia realizacji systemu, stan zatrudnienia w Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (dalej: CANARD) nie osiągnął poziomu wynikającego z założeń przyjętych w projekcie, tym bardziej że GITD informowała o tym fakcie Ministra Infrastruktury. Potwierdzały to też kolejne kontrole NIK.

Miało to wpływ na skuteczność systemu, ponieważ w konsekwencji nie wszystkie pojazdy naruszające ograniczenie prędkości obowiązujące w miejscu ustawienia urządzenia rejestrującego były rejestrowane, co wynikało z ustalenia progów wyzwolenia urządzeń rejestrujących ponad określoną ustawowo wartość, określoną w art. 129h ust. 5 pkt 3 PoRD. Było to spowodowane czynnikami w dużej mierze niezależnymi od GITD, tym niemniej jednak obowiązujące przepisy nie przewidywały możliwości takiego odstępstwa, na co także wskazywały wcześniejsze kontrole NIK²⁷.

[str. 161–162]

**Skutki ograniczeń
(kadrowych, prawnych)
w bieżącej pracy GITD**

Ustalenia kontroli wykazały ponadto, iż niedostosowanie zatrudnienia w CANARD do faktycznych potrzeb – obok braku zmian legislacyjnych umożliwiających większą automatyzację i uproszczenie procesów w ramach systemu – skutkowało m.in. przedłużającymi się działaniami w celu ustalenia sprawców zarejestrowanych wykroczeń. NIK pozytywnie oceniła przy tym podejmowane przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego inicjatywy rozpoczęcia prac legislacyjnych dotyczących zmian w przepisach prawa, których celem byłaby m.in. poprawa stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (w szczególności w ustawie PoRD, ustawie o odpowiedzialności za naruszenia niektórych przepisów ruchu drogowego ujawnione przy użyciu urządzeń rejestrujących). Wciąż jednak nie zostały wdrożone skuteczne mechanizmy umożliwiające egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego w stosunku do obco-krajowców spoza UE.

[str. 162–163]

**Stan zaawansowania
realizacji projektu
CANARD II**

W okresie objętym kontrolą GITD realizowało projekt „Zwiększenie skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w ramach działania 3.1. „Rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T oś priorytetowa III: Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego” (Projekt CANARD II). W odniesieniu do harmonogramu realizacji projektu, na dzień zakończenia czynności kontrolnych, stwierdzono opóźnienie w realizacji poszczególnych zadań. Opóźnienie od 24 dni do roku dotyczyło 24 spośród 26 realizowanych zadań. Przesunięcia terminów względem pierwotnego harmonogramu były jednakże w dużej mierze niezależne od GITD i było m.in. konsekwencją wybuchu pandemii SARS-CoV-2.

[str. 163–164]

²⁷ P/18/061 „Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym”, R/13/001 „Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych”.

Działania właściwych organów administracji publicznej oraz obowiązujące regulacje prawne, rozwiązania organizacyjne i techniczne nie były w pełni skuteczne i nie przyczyniały się do skutecznej eliminacji z ruchu drogowego osób znajdujących się pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu.

Nieskuteczne działania na rzecz eliminowania z ruchu drogowego osób pod wpływem alkoholu

Nawet mimo prawomocnych orzeczeń sądów o zakazie prowadzenia pojazdów, osoby skazane ponownie kierowały pojazdami w stanie nietrzeźwości. W 2020 r. skazano w pierwszej instancji 6184 osoby za prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, które były wcześniej prawomocnie skazane za prowadzenie pojazdu pod wpływem tych substancji.

Na skuteczność podejmowanych działań istotny wpływ miały znaczne opóźnienia we wdrażaniu systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Kierowców i możliwości korzystania z jego zasobów. Zgodnie z projektem ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, przepisy regulujące zakres przekazywania informacji między organami administracji samorządowej a administratorem centralnej ewidencji kierowców, jak i organem kontroli ruchu drogowego a administratorem centralnej ewidencji kierowców, miały wejść w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Termin ten był jednak wielokrotnie przesuwany, a do dnia zakończenia kontroli nr P/20/030 wciąż nie zostały w pełni wdrożone.

Długotrwałe wdrażanie Centralnej Ewidencji Kierowców

Starostowie nierzetelnie realizowali nałożone na nich ustawowe obowiązki w zakresie nadzoru nad kierującymi oraz wydawania i cofania im uprawnień do kierowania pojazdami, które w ograniczonym stopniu przyczyniały się do eliminowania z ruchu drogowego kierujących pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu. Przypadki nierzetelnych działań oraz naruszenia obowiązujących przepisów prawa stwierdzono niemal w każdym kontrolowanym obszarze. Decyzje administracyjne wobec kierujących stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego wydawane były w sposób opieszale. Wskazać przy tym należy, że istotny wpływ na powyższe miało opóźnienie we wdrożeniu Centralnej Ewidencji Kierowców.

Nieprawidłowo realizowane były również zadania przez skontrolowane samorządy województw. Nie wykorzystywano w należyтым stopniu podstawowych instrumentów prawnych do wypełniania funkcji nadzorczych wprowadzonych ustawą o kierujących pojazdami.

3.5. Działania ratownicze

Jednostki działające w ramach Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM)²⁸ oraz Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG)²⁹ nie są bezpośrednio odpowiedzialne za działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednak to od sprawności ich działania – w przypadku wystąpienia zdarzenia drogowego – w znacznej mierze zależy zdrowie i życie ofiar tych zdarzeń.

²⁸ Funkcjonowanie PRM było przedmiotem kontroli nr P/19/105 „Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego”, w ramach której skontrolowano m.in. Ministerstwo Zdrowia, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz – na terenie pięciu województw – urzędy wojewódzkie, oddziały NFZ oraz świadczeniodawców.

²⁹ Funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego było przedmiotem kontroli nr P/20/035, w ramach której objęto kontrolą Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendę Główną PSP, wybrane komendy wojewódzkie i miejskie (powiatowe) PSP oraz ochotnicze straże pożarne.

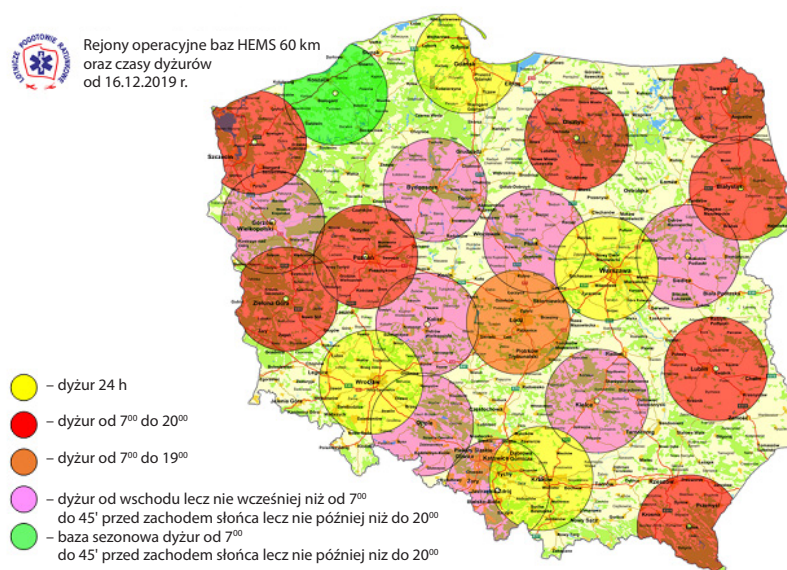
Mierniki funkcjonowania PRM

System Państwowe Ratownictwo Medyczne utworzony został w celu realizacji zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Należą do niego zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego, które mają zawarte umowy z NFZ i szpitalne oddziały ratunkowe. Z systemem PRM współpracują m.in. oddziały szpitalne wyspecjalizowane w leczeniu nagłych stanów zagrażających zdrowiu i życiu oraz centra urazowe.

Miernikami funkcjonowania PRM jest m.in. mediana czasu dotarcia³⁰ oraz maksymalny czas dotarcia ratowników na miejsce zdarzenia od przyjęcia zgłoszenia o nim³¹. Za zapewnienie określonych w ustawie parametrów czasu dotarcia na miejsce zdarzenia odpowiedzialni są wojewodowie. W żadnym ze skontrolowanych województw nie stworzono warunków organizacyjnych pozwalających na uzyskanie przez zespoły ratownictwa medycznego wymaganego czasu dotarcia do osób potrzebujących pomocy medycznej. Udział wyjazdów Zespołów Ratownictwa Medycznego (dalej: ZRM), niespełniających tego parametru w całkowitej liczbie wyjazdów wynosił w 2017 r. ponad 18%, a w 2018 r. – ponad 28%. Limity czasu dotarcia ratowników na miejsce zdarzenia były przestrzegane jedynie w przypadku zdarzeń, w których doszło do nagłego zatrzymania krążenia.

Infografika nr 9

Rejony operacyjne baz HEMS 60 km oraz czasy dyżurów od 16.12.2019 roku



Źródło: LPR.

Pierwsza pomoc ofiarom wypadków była niewystarczająca

Duży problem stanowi także częste nieudzielanie pierwszej pomocy ran-
nym ofiarom wypadków (do czasu przybycia na miejsce ZRM). Według badań CBOS³² z 2017 r. 67% Polaków deklarowało, że posiada umiejętność

³⁰ Mediana nie może być większa niż 8 min. w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców, bądź 15 min. poza takimi miastami.

³¹ Maksymalny czas dotarcia nie może być dłuższy niż 15 min. w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców i 20 min. poza takimi miastami.

³² Komunikat z badań CBOS nr 96/2019 – [dostęp: 30.05.2021 r.] https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_096_17.PDF

udzielania pierwszej pomocy, ale tylko 19% ankietowanych było pewnych swoich umiejętności w udzielaniu tej pomocy. Prowadziło to do sytuacji, w której pomocy w pełnym zakresie udziela się jedynie co drugiej ofercie wypadków³³.

Od wielu lat niezmiennym problemem PRM są niedobory kadrowe. W 2018 r. zatrudnionych było nieco ponad 1 tys. lekarzy ze specjalizacją z medycyny ratunkowej, co według konsultanta krajowego w tej dziedzinie, stanowiło zaledwie 39% zapotrzebowania na tę grupę specjalistów.

Istotne problemy
kadrowe PRM

Do 2020 r., pomimo reorganizacji systemu i większych nakładów na jego działanie, nie spełniono wszystkich warunków niezbędnych do sprawnego funkcjonowania Państwowego Ratownictwa Medycznego. Szpitalne oddziały ratunkowe i zespoły ratownictwa medycznego wyposażone były w niezbędny do udzielania świadczeń sprzęt i leki, jednak nie udało się wyeliminować istniejących od lat podstawowych problemów, takich jak: brak lekarzy medycyny ratunkowej³⁴, obciążenie SOR pacjentami, których życie i zdrowie nie wymagało pilnych interwencji medycznych oraz długi czas oczekiwania na przyjazd karetki (dot. 28% interwencji w 2018 r.). Dodatkowo o kilka lat opóźniona była rozbudowa Systemu Wspomagania Dowodzenia oraz wprowadzenie systemu TOPSOR, które miały umożliwić monitoring jakości świadczeń i skrócić czas obsługi pacjentów na SOR. Wdrażanie tych skomplikowanych i wymagających specjalistycznej wiedzy projektów powierzono Lotniczemu Pogotowiu Ratunkowemu – jednostce świadczącej głównie działania ratownicze, która w dodatku nie posiadała doświadczenia w tworzeniu tak dużych i skomplikowanych systemów.

[str. 168–173]

NIK pozytywnie oceniła funkcjonowanie systemu KRSG. W latach 2005–2019 nastąpił wzrost o 24,6% jednostek należących do KSRG (z 4069 w 2005 r. do 5072 w 2019 r.). W 2017 r. Komendant Główny PSP ustalił zbiorczy plan jednostek ochotniczych straży pożarnych (dalej: OSP) przewidzianych do włączenia w KSRG w latach 2017–2020. Na dzień 30 sierpnia 2020 r. jego realizacja wyniosła 88,3% (włączono 421 jednostek z 477 planowanych).

Ogólna struktura
Krajowego Systemu
Ratowniczo-
-Gaśniczego

Jednostki KSRG charakteryzowała wysoka dyspozycyjność³⁵, przy czym dyspozycyjność jednostek zawodowych (przede wszystkim Państwowej Straży Pożarnej) wynosiła 100%, a jednostek OSP – 96,2%. Odsetek interwencji ratowniczych, w których jednostka KSRG dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut, kształtował się w 2019 r. na poziomie 90,6%.

Wysoka dyspozycyjność
jednostek KSRG

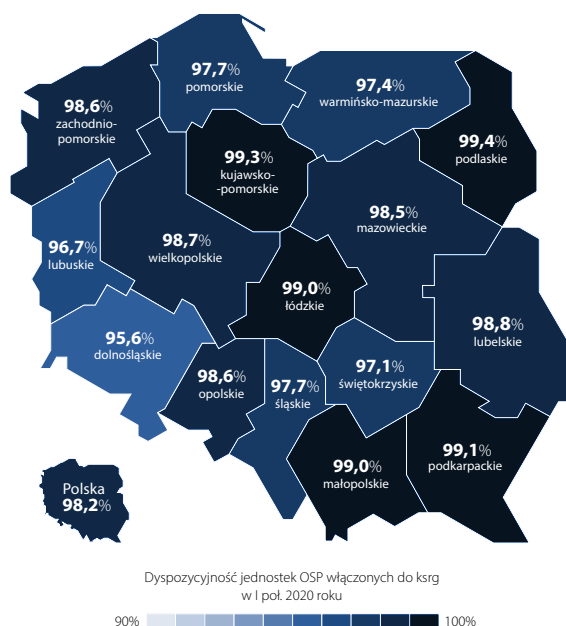
³³ Według prof. dr. hab. Jerzego Roberta Ładnego – Konsultanta Krajowego w dziedzinie medycyny ratunkowej (wypowiedź podczas panelu ekspertów w NIK 25 maja 2021 r.). W trakcie panelu prof. Ładny podkreślił też, że Polska może być pod tym względem porównywana z afrykańską Ghaną.

³⁴ W efekcie lekarze pracowali po kilkaset godzin miesięcznie (do 625 h) i pełnili dyżury nieprzerwanie przez kilkadziesiąt godzin (do 144 h), a specjalistyczne zespoły ratownictwa medycznego wyjeżdżały do osób będących w stanie poważnego zagrożenia zdrowotnego bez lekarza, co wiązało się z nakładaniem na dysponentów przez NFZ kar umownych, które wobec braku lekarzy w systemie PRM, nie miały funkcji dyscyplinującej i prewencyjnej.

³⁵ Dyspozycyjność zdefiniowana jako stosunek liczby wyjazdów jednostki KSRG do zdarzenia do liczby dyspozycji (skierowań do zdarzenia) Powiatowego/Miejskiego Stanowiska Kierowania PSP, wyrażony w%.

Infografika nr 10

Dyspozycyjność jednostek OSP włączonych do KSRG w I połowie 2020 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

System szkolenia
strażaków PSP i OSP
służył poprawie kwalifikacji

W PSP funkcjonował skuteczny system szkolenia strażaków PSP i członków OSP. Komendant Główny PSP ustanowił ramy organizacyjne i przeprowadził ćwiczenia ratownicze z udziałem wielu podmiotów. Jednocześnie kurs w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy dla strażaków PSP miało ukończonych 26 927 osób (91,3%), egzamin recertyfikacyjny w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy – 26 952 osoby (91,4%), a szkolenie doskonalące dla strażaków KSRG z zakresu współdziałania z Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym – 20 466 osób (69,4%). Jednostki KSRG były wyposażone, co do zasady, w niezbędny sprzęt ratowniczy, umożliwiający niesienie skutecznej pomocy ofiarom wypadków drogowych. Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono, że wiele jednostek OSP zgłaszało potrzebę przeszkolenia kolejnych ratowników, doposażenia jednostek OSP w sprzęt ratowniczy oraz wsparcie procesu odnawiania pojazdów ratowniczo-gaśniczych.

Brak ogólnokrajowego
cyfrowego systemu
łączności radiowej wpływa
negatywnie na prowadzenie
działań ratowniczych

Pomimo podejmowanych przez kolejnych ministrów właściwych do spraw wewnętrznych działań nie zbudowano dotychczas ogólnokrajowego cyfrowego systemu łączności radiowej, który umożliwiłby bezpośrednią wymianę informacji pomiędzy służbami ratowniczymi. Obecnie funkcjonujący system analogowy nie umożliwia jednoczesnej wymiany informacji pomiędzy wieloma abonentami, co może mieć negatywny wpływ na skuteczność prowadzonych działań ratowniczych. Problem ten NIK sygnalizowała już w 2014 r.

[str. 173–176]

3.6. Stan techniczny pojazdów

Mało wiarygodne
statystyki dotyczące
stanu technicznego
pojazdów jako przyczyny
wypadków drogowych

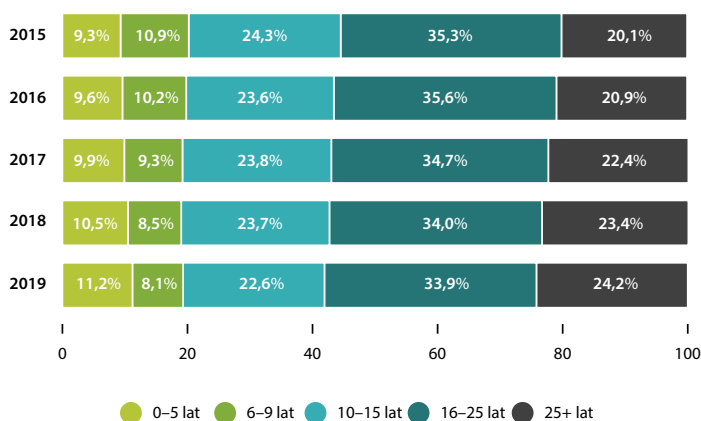
Jedną ze składowych oddziałujących na brd jest stan techniczny pojazdów, który ma wpływ zarówno na prawdopodobieństwo zaistnienia wypadku, jak i na jego potencjalne skutki. Według danych Policji za 2020 r. niesprawność techniczna pojazdów była bezpośrednią przyczyną 64 (0,3%) wypadków drogowych. W roku tym w zdarzeniach drogowych, których powodem był zły stan techniczny pojazdów, rannych zostało 80 osób, a śmierć poniosło osiem osób.

Według danych statystycznych³⁶ w Polsce regularnie wzrasta liczba pojazdów. W 2020 r. zarejestrowanych było prawie 33 mln pojazdów silnikowych, w tym ponad 25 mln samochodów osobowych. Na uwagę zasługuje fakt możliwego przeszacowania powyższych wartości – należy również uwzględnić dane Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego³⁷, który wskazuje, że w 2018 r. były 24 mln pojazdów, których właściciele mieli obowiązek wykupić polisę OC. Z danych CEPIK wynika, że w 2020 r. badaniom technicznym zostało poddane jedynie niecałe 19 mln pojazdów, z czego tylko 2,5% zostało zakończone wynikiem negatywnym. Powyższe wskazuje na to, że po polskich drogach może poruszać się dużo pojazdów bez ważnych badań technicznych. Analiza dostępnych danych dot. badań technicznych w Niemczech i Finlandii³⁸ wykazuje, że w każdym z tych krajów średnio aż 20% przeprowadzanych badań kończyło się wynikiem negatywnym.

Należy podkreślić, że do zdarzenia drogowego może dojść wskutek zbiegu kilku okoliczności, z których jedną był stan techniczny pojazdu³⁹. Niemniej jednak zasady wypełniania przez policjantów karty zdarzenia drogowego wymagają, aby spośród katalogu przyczyn wskazana została wyłącznie jedna z nich, która w sposób zasadniczy przyczyniła się do powstania zdarzenia. Dlatego też należy przyjąć – i takie głosy pojawiają się od lat w dyskusji społecznej – że wykazywana oficjalnie statystyka jest zaniżona, zwłaszcza że według danych statystycznych średni wiek samochodu w Polsce to prawie 14 lat. Występuje też zauważalna tendencja wzrostowa udziału starszych samochodów w rynku samochodów osobowych. Przykładowo, samochody osobowe, które miały powyżej 15 lat w 2015 r. stanowiły 55,4% wszystkich samochodów osobowych, a w 2019 r. – 58,1%⁴⁰.

Infografika nr 11

Liczba zarejestrowanych samochodów osobowych w CEPIK według grup wiekowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

³⁶ „Wypadki drogowe w Polsce w 2020 roku”, opracowanie BRD KGP.

³⁷ Na podstawie raportu rocznego za 2018 rok Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego.

³⁸ Na podstawie odpowiednio TÜV-Report 2018 oraz analizy bazy danych fińskiej agencji TRAFICOM w latach 2017–2020.

³⁹ Analiza danych w systemie SEWiK za okres od stycznia 2018 r. do września 2020 r. wykazała, że w przypadku blisko 2 tys. zdarzeń drogowych w kartach zdarzenia drogowego odnotowano uwagi co do stanu pojazdu (w tym braki i usterki) – najczęściej dotyczyły one braków w ogumieniu oraz układach hamulcowym i kierowniczym.

⁴⁰ Przy jednoczesnym wzroście z 9,3% w 2015 r. do 11,2% w 2019 r. udziału samochodów w wieku do 5 lat oraz spadku z 35,3% do 33,9% w analogicznym okresie udziału samochodów w wieku 16–25 lat.

Zadania Stacji Kontroli Pojazdów

Istotnym elementem warunkującym dopuszczanie sprawnych technicznie pojazdów do ruchu drogowego jest jakość kontroli wykonywanych przez stacje kontroli pojazdów. W megainformacji z 2014 r. sformułowano wnioski dotyczący konieczności wzmocnienia nadzoru nad SKP (z naciskiem na zastosowanie rozwiązań pozwalających ocenić ich bieżącą pracę), wprowadzenie rozwiązań, które pozwolą eliminować z ruchu drogowego pojazdy nieposiadające ważnych badań technicznych oraz analizowanie, czy i w jaki sposób stan techniczny pojazdów był przyczyną wypadków.

Mając na uwadze fakt, że pojazdy z niesprawnymi układami technicznymi mają wpływ na bezpieczeństwo na drogach, w 2014 r. została opublikowana Dyrektywa. Jej przepisy zobowiązywały państwa członkowskie do przyjęcia i opublikowania w terminie do 20 maja 2017 r. przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie okresowych badań technicznych pojazdów silnikowych, które miały obowiązywać od 20 maja 2018 r. – w Polsce to dotychczas nie nastąpiło.

NIK w 2016 r. przeprowadziła kontrolę⁴¹, w której negatywnie oceniła działalność organów dopuszczających pojazdy do ruchu. Jednak pomimo sformułowanych wniosków nadal nie wprowadzono rozwiązań, które gwarantowałyby w możliwie wysokim stopniu zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Nadal brak jest regulacji pozwalających skutecznie eliminować pojazdy niesprawne technicznie

Pomimo informowania przez NIK o nieprawidłowościach w działalności SKP oraz nadzorze nad tymi stacjami i zatrudnionymi w nich diagnostami, w polskim porządku prawnym nadal brak jest regulacji pozwalających skutecznie eliminować pojazdy niesprawne technicznie. Nierzetelnie przeprowadzano kontrole okresowe pojazdów oraz sprawowano nadzór nad SKP przez organy do tego zobowiązane, na co wpływ miało także niewdrożenie ww. Dyrektywy.

Od opublikowania informacji o wynikach kontroli P/16/028 w ustawie PoRD nie wprowadzono żadnych istotnych zmian, które wpłynęłyby na zwiększenie nadzoru nad SKP oraz na skuteczność kontroli stanu technicznego pojazdów. NIK zwraca uwagę na konieczność dostosowania obowiązujących uregulowań prawnych stanowiących podstawę funkcjonowania systemu badań technicznych pojazdów, które poprzez poprawę jakości wykonywanych kontroli stanu technicznego wpłyną na poprawę bezpieczeństwa na drogach. [str. 177–180]

3.7. Szkolenie i przygotowanie kierowców

System szkolenia kandydatów na kierowców był niezadowalający

Zarówno w informacjach o wynikach kontroli P/14/033 „Nadawanie uprawnień do kierowania pojazdami”, jak i megainformacji z 2014 r. wskazywano na niezadowalający system szkolenia kandydatów na kierowców, podkreślając, że dokonywane zmiany zarówno w szkoleniu, jak i egzaminowaniu kandydatów nie przyniosły zakładanych efektów. O braku wystarczającego przygotowania do uczestnictwa w ruchu drogowym świadczą w szczególności dane o wypadkach powodowanych przez młodych

⁴¹ Kontrola P/16/028.

i niedoświadczonych kierowców. Jednak pomimo występowania w latach 2014–2019 tendencji spadkowej udziału wypadków młodych kierowców we wypadkach ogółem, na wysokim poziomie nadal utrzymywała się ciężkość tych zdarzeń.

Wyniki ww. kontroli wykazały także, iż starostowie nierzetelnie sprawowali nadzór nad ośrodkami szkolenia kierowców (dalej: OSK), a marszałkowie województw nad wojewódzkimi ośrodkami ruchu drogowego (dalej: WORD). Nie przeprowadzano kompleksowych kontroli OSK, ani WORD lub nie obejmowały one wymaganego zakresu. Nie podejmowano współpracy z Policją w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy. Starostwa opieszale przekazywały również zalecenia pokontrolne.

Ustalono, że na ogół WORD dysponowały odpowiednimi warunkami do egzaminowania kandydatów. Jednak stwierdzono, że nie zapewniono bezstronności w procesie egzaminowania. Nie egzekwowano od egzaminatorów – stosownie do przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne – składania oświadczeń majątkowych. Wystąpiły przypadki przeprowadzania egzaminów przez egzaminatorów, którzy nie spełniali wymagań dotyczących posiadania orzeczeń lekarskich i psychologicznych.

Podjęte zostały też działania na rzecz realizacji wniosków NIK dotyczących określenia warunków i trybu przekazywania właściwym jednostkom samorządu terytorialnego informacji dot. kierowców szkolonych w podległych OSK oraz egzaminowanych w podległych WORD, którzy naruszyli przepisu ruchu drogowego w okresie próbnym. Jednak te dwa rozporządzenia z 2016 r. nadal nie obowiązują – po blisko dwuletnim *vacatio legis* w dniu ich planowanego wejścia w życie znowelizowano dwie delegacje ustawowe do ich wydania (tj. art. 48a i 74a ustawy o kierujących pojazdami), co w konsekwencji spowodowało, że rozporządzenia te utraciły moc⁴².

[str. 180–182]

Nie zostały zrealizowane
wnioski pokontrolne

⁴² Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 9 sierpnia 2016 r. w sprawie przekazywania starościom informacji o naruszeniach przepisów ruchu drogowego przez osoby szkolone w ośrodku szkolenia kierowców (Dz. U. poz. 1274) oraz rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 9 sierpnia 2016 r. w sprawie przekazywania marszałkowi województwa informacji o naruszeniach przepisów ruchu drogowego przez kierowców, którzy zdali egzamin w wojewódzkim ośrodku ruchu drogowego (Dz. U. poz. 1275).

4. WNIOSKI

Wnioski do Prezesa Rady Ministrów

Ustalenia kontroli NIK, stanowiące podstawę opracowania megainformacji z 2014 r. wykazały, że pomimo systematycznej poprawy w kwestii bezpieczeństwa ruchu drogowego istniał jeszcze spory obszar do wprowadzenia usprawnień, które pozwoliłyby na lepsze wykorzystanie angażowanych sił i środków. Biorąc pod uwagę koszty społeczne i ekonomiczne wypadków drogowych konieczne było (i nadal jest) położenie większego nacisku na kwestie związane z zapewnieniem wysokiego poziomu brd. W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli w megainformacji z 2014 r. wnioskowała m.in. o wdrożenie szeregu zmian systemowych w tym obszarze⁴³.

Niestety większość rekomendacji nie została w pełni zrealizowana, pomimo że już w 2014 r. NIK zwracała uwagę, że bez wdrożenia powyższych działań, dalsza poprawa poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego będzie utrudniona. Dane na temat brd w pełni potwierdzają ówczesne stanowisko NIK – nasz kraj nadal jest jednym z najmniej bezpiecznych pod tym względem w Unii Europejskiej.

Dlatego też, Najwyższa Izba Kontroli, celem poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, wnioskuję o:

1. Powołanie na drodze ustawowej instytucji (np. agencji), która byłaby odpowiedzialna za realizację całościowej polityki państwa w zakresie brd.

Instytucja taka powinna posiadać kompetencje do kompleksowego zarządzania i kontroli spraw związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, w tym do tworzenia i zarządzania rządowymi programami poprawy bezpieczeństwa na drogach zarówno krajowych, jak i samorządowych. Powinna zostać wyposażona w odpowiednie prerogatywy względem wszystkich podmiotów realizujących specjalistyczne zadania mające na celu poprawę brd. Powinna także posiadać wystarczający budżet, adekwatny do stawianych przed nią zadań.

Jak wykazały kontrole NIK w Polsce nadal nie istnieje kompleksowy i sprawny system, reprezentowany przez organ władzy publicznej posiadający na tyle silne umocowanie, aby zapewnić koordynację zadań związanych z brd. Zarówno KRBRD, minister właściwy do spraw transportu lub spraw wewnętrznych, jak i Policja, ani też żaden inny organ państwowy nie spełniają – w opinii NIK – warunków instytucji wiodącej, która upoważniona byłaby m.in. do koordynowania i organizowania współpracy innych organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie bezpieczeństwa na drogach.

Instytucja zarządzająca brd w Polsce mogłaby stworzyć jeden, spójny, ogólnokrajowy program poprawy bezpieczeństwa na drogach. Obecnie zarówno instytucje tego typu, jak i programy działają w wielu państwach Unii Europejskiej i doprowadziły w nich do znacznej poprawy brd. Dobrymi przykładami mogą być np. program „Trwałe bezpieczeństwo” w Holandii, „Wizja Zero” w Szwecji, za wprowadzenie której odpowiada

⁴³ Rekomendacje NIK były w znacznej mierze zbieżne z wnioskami Banku Światowego.

Szwedzka Administracja Transportu (Trafikverket), która jest agencją rządową całościowo koordynującą m.in. kwestie związane z brd⁴⁴. Na szwedzkiej „Wizji zero” oparty został również szwajcarski „Federalny program działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa drogowego”.

2. Zapewnienie stabilnego finansowania zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa wzrost finansowania zadań wpływających na poprawę bezpieczeństwa na drogach, jednak zdaniem Izby jest on niewystarczający, zwłaszcza w porównaniu do istniejących potrzeb. Tworzone są rządowe programy wieloletnie mające na celu bezpośrednio bądź pośrednio poprawę brd oraz fundusze celowe mające zapewnić stabilne finansowanie tych programów. Jak jednak pokazuje tylko przykład Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych, gdzie początkowo zaplanowano ponad tysiąc zadań, których koszt realizacji został oszacowany na 7,2 mld zł – potrzeby w tym zakresie są olbrzymie. Część ekspertów uważa, że aby wszystkie polskie drogi stały się bezpieczne, konieczne są inwestycje sięgające nawet kwoty 100 mld zł. Cały czas nie przeprowadzono jednak kompletnej analizy stanu faktycznego i docelowego bezpieczeństwa na drogach w Polsce (z uwzględnieniem dróg niższych kategorii, zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego) wraz z określeniem funduszy (np. w jednej części budżetowej) potrzebnych na całościową realizację zadań. NIK zwraca również uwagę, że oprócz zwiększenia środków przeznaczanych na brd, konieczne też jest zwiększenie efektywności ich wydatkowania, co nie jest możliwe bez stworzenia systemu planowania i oceny efektywności zadań.

3. Budowę systemu planowania działań mających na celu wzmacnianie bezpieczeństwa ruchu drogowego i analizy efektów podejmowanych w tym celu działań.

System planowania i analizy efektów podejmowanych działań powinien mieć na celu m.in. szersze wykorzystanie badań naukowych, zwłaszcza w celu przygotowania i oceny efektywności różnych przedsięwzięć na rzecz poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. W ramach systemu powinna funkcjonować ogólnokrajowa baza danych, w której zawarte byłyby m.in. szczegółowe informacje o stanie dróg i miejscach niebezpiecznych na drogach zarówno krajowych, jak i lokalnych. Baza ta mogłaby stanowić także swoiste repozytorium, w którym umieszczane byłyby m.in. plany organizacji ruchu (dostępne też dla innych podmiotów/obywateli online). Jak wielokrotnie podkreślała Izba, bez wdrożenia kompleksowego systemu zbierania i analizy danych o wypadkach i kolizjach skuteczność systemu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego jest ograniczona.

⁴⁴ Szwedzka Administracja Transportu – <https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/trafiksakerhet/> [dostęp: 12 maja 2021 r.].

4. Rozważenie – niezależnie od pozostałych wniosków – wprowadzenia zmian w przepisach prawa poprzez:**a. zmianę trybu nakładania mandatów za przekroczenie prędkości**

Zdaniem NIK powinien zostać wprowadzony mieszany system karania kierujących dopuszczających się łamania przepisów drogowych, poprzez wprowadzenie możliwości karania w trybie administracyjnym dla egzekwowania odpowiedzialności za naruszanie przepisów ruchu drogowego ujawnianych w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. System taki ograniczałby przypadki unikania odpowiedzialności przez sprawców naruszeń przepisów prawa drogowego (np. za ujawnione przekroczenia dozwolonej prędkości), do czego obecnie dochodzi niestety na masową skalę.

Podobne, mieszane systemy od wielu lat działają z powodzeniem w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej, takich jak np. Austria, Holandia, Niemcy, czy też Włochy. W modelach tych zaobserwować można m.in. rozróżnienie trybu odpowiedzialności prawnokarnej i administracyjnoprawnej ze względu na wagę czynów stanowiących naruszenie przepisów ruchu drogowego. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje, że wprowadzenie mieszanych trybów odpowiedzialności może pomóc organom państwa w skoncentrowaniu się na konsekwentnym identyfikowaniu, ściganiu i karaniu najgroźniejszych „piratów drogowych”. W przypadku pozostałych naruszeń, karanie w trybie administracyjnym właścicieli pojazdów może przyczynić się do osiągnięcia efektu prewencyjnego za pomocą nieuchronnej i szybko wymierzonej kary. Wprowadzenie trybu mieszanego pozwoliłoby również na stosunkowo łatwe zastosowanie sankcji w stosunku do kierowców spoza Unii Europejskiej, naruszających obowiązujące ograniczenia prędkości, którzy obecnie pozostają praktycznie bezkarni;

b. doprowadzenie do możliwości skutecznego karania cudzoziemców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego

W 2014 r. Polska wdrożyła unijną dyrektywę w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego⁴⁵. Wskutek czego Główny Inspektorat Transportu Drogowego pozyskał możliwość dostępu do informacji dot. właścicieli pojazdów z innych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Niestety polskie służby nie posiadają dostępu do informacji o pojazdach spoza państw UE, co powoduje, że kierowcy z państw trzecich popełniający wykroczenie (o ile nie zostaną zatrzymani przez Policję) są najczęściej bezkarni. Szacuje się, że pojazdy rejestrowane przez fotoradary w naszym kraju, należące do podróżnych spoza UE stanowią około 35% wszystkich pojazdów z zagranicznymi tablicami rejestracyjnymi.

⁴⁵ Ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, implementującą postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego (Dz. Urz. UE L 288 z 5.11.2011, str. 1–15).

Konieczne jest zatem zwiększenie skuteczności mechanizmu wymiany informacji w przypadkach dotyczących pojazdów zarejestrowanych w państwach spoza Unii Europejskiej oraz w przypadkach sprawców naruszeń będących obywatelami tych państw, a także przyjętym trybem karania sprawców naruszeń;

c. uporządkowanie przepisów prawa dot. oznakowania na drogach

Ostateczne uregulowanie kwestii – o co już wnioskowała NIK – związanej z organizacją ruchu na drogach, na których umieszczono znaki przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, w odniesieniu do których nie zaszły przesłanki do obligatoryjnego sporządzenia projektów organizacji ruchu (tj. oddanie do użytkowania drogi nowo wybudowanej lub dokonanie zmiany organizacji na drodze istniejącej)⁴⁶.

d. wprowadzenia zmian w zakresie automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym;

W ocenie NIK, mając na uwadze wyniki analiz przeprowadzonych przez GITD w zakresie wpływu instalacji urządzeń rejestrujących na stan brd oraz możliwość prewencyjnego oddziaływania na uczestników ruchu drogowego, należałoby dopuścić możliwość:

- umieszczania w pasie drogowym wyłącznie obudowy stacjonarnego urządzenia rejestrującego, w którym urządzenie rejestrujące byłoby montowane czasowo. Wymagałoby to dokonania stosownej zmiany przepisów oraz zabezpieczenia dla CANARD dodatkowych środków finansowych niezbędnych w szczególności do zakupu, instalacji, oznakowania oraz sporządzenia projektów organizacji ruchu;
- wyłączenia obowiązku stosowania znaku D-51 „Automatyczna kontrola prędkości” w określonych sytuacjach (np. w obszarze zabudowanym);
- możliwości rejestrowania naruszeń przepisów prawa, w szczególności dotyczących przekroczenia dopuszczalnych prędkości, przez inteligentne systemy transportowe, o których mowa w ustawie o drogach publicznych.

5. Dalszą rozbudowę oraz modernizację infrastruktury, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań w zakresie brd.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia dotychczasowy rozwój sieci dróg krajowych w Polsce (zwłaszcza autostrad i dróg ekspresowych) oraz stoi na stanowisku, że proces ten powinien być kontynuowany z uwzględnieniem zabezpieczenia środków na utrzymanie i remonty już istniejącej sieci drogowej. Izba, zauważając wpływ dróg

⁴⁶ Po kontroli dot. organizacji ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich (nr ewid. 117/2014/KPB) NIK zwróciła także uwagę, iż w dobie cyfryzacji różnych obszarów życia zasadnym wydaje się stopniowe odchodzenie od wersji papierowych i dążenie do posiadania dokumentacji docelowych organizacji ruchu w wersjach elektronicznych.

wielopasmowych na poprawę bezpieczeństwa, zwraca zarazem uwagę na duży wzrost natężenia ruchu pojazdów. Bardzo istotnym problemem jest różny – często gorszy – stan dróg lokalnych. Niektóre samorządy nie posiadają wystarczających środków finansowych na właściwe utrzymanie stanu technicznego tych dróg. Dla poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego niezbędna jest zatem systematyczna poprawa stanu technicznego sieci drogowej wraz z jej dalszą rozbudową.

6. Sprawowanie skutecznego nadzoru nad kwestiami związanymi ze stanem technicznym pojazdów, w szczególności poprzez wdrożenia do porządku prawnego Dyrektywy 2014/45/UE.

W ocenie NIK wciąż nie udało się dostatecznie wzmocnić nadzoru nad stacjami diagnostycznymi, w tym wprowadzić rozwiązań pozwalających na bieżącą ocenę ich pracy. Wyniki kontroli wskazują na nierzetelność w zakresie okresowych badań stanu technicznego pojazdów oraz nadzoru nad ich przeprowadzaniem. Działania takie skutkują niezadowalającym stanem technicznym pojazdów poruszających się pod drogach publicznych i wpływają negatywnie na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Nieszczelność polskiego systemu prawnego oraz niezadowalający poziom nadzoru nad stacjami kontroli przez organy samorządowe powodują, że na stanowiskach diagnosty mogły pracować osoby, które nie uczestniczyły w okresowych kursach doszkalających lub były skazane za przestępstwa przeciw wiarygodności dokumentów. Na uwagę zasługuje również rozważenie zwiększenia sankcji za brak aktualnych badań technicznych, co powinno wpłynąć na zmniejszenie udziału tych pojazdów w ruchu drogowym. Konieczne jest również wyposażenie odpowiednich służb, w szczególności Policji i ITD, w sprzęt umożliwiający ocenę stanu technicznego pojazdów zatrzymywanych do kontroli oraz przeszkolenie w tym zakresie funkcjonariuszy.

7. Zwiększenie skuteczności systemu nadawania uprawnień do kierowania pojazdami.

W tym zakresie kluczowe jest wdrożenie zmian w szkoleniu i egzaminowaniu kandydatów na kierowców. O słabości polskiego systemu szkolenia kierowców świadczy m.in. liczba wypadków powodowanych przez kierujących w wieku 18–24 lata. Obowiązujące przepisy nie zapewniają skutecznego szkolenia i egzaminowania, a zwiększanie skali trudności egzaminów nie przekłada się na zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Zmiany prawne oraz zwiększenie nadzoru nad ośrodkami szkolenia i egzaminowania ze strony odpowiednio starostów i marszałków województw, jak również wprowadzanie nowatorskich elementów podczas kursów praktycznych (np. poślizg kontrolowany na specjalnym torze) i praktycznych elementów z obszaru brd powinny przyczynić się do usprawnienia szkolenia i egzaminowania oraz pozytywnie wpłynąć na bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

8. Kontynuacja działań w zakresie zwiększenia skuteczności działania służb ratowniczych.

Szczególnie istotne dla minimalizowania skutków wypadków jest kontynuowanie działań zmierzających do skrócenia czasu, od momentu wypadku, do przybycia na miejsce zdarzenia służb ratowniczych. Obecnie w Polsce jako standard przyjmuje się 15 lub 20 minut dla Zespołów Ratownictwa Medycznego oraz 8 i 15 minut w przypadku ratowników KSRG. Należy jednakże zauważyć, iż w przypadku ofiar wypadków drogowych, za kluczowe dla zwiększenia szansy na przeżycie oraz ograniczenia skutków zdrowotnych przyjmuje się 10 minut (tzw. platynowe minuty). W opinii NIK potrzebna jest także dalsza rozbudowa Lotniczego Pogotowia Ratunkowego.

9. Promocja właściwych zachowań wśród uczestników ruchu drogowego.

Jest to proces ciągły, który powinien opierać się w szczególności na permanentnej edukacji, w tym upowszechniana zasad udzielania pierwszej pomocy zarówno podczas procesu edukacji najmłodszych, jak i w zakładach pracy. Zwiększenie świadomości wszystkich uczestników ruchu drogowego, w szczególności w aspekcie właściwych zachowań na drodze i najczęstszych przyczyn wypadków, powinno przyczynić się do zmniejszenia liczby zdarzeń drogowych. Ponadto bez względu na sprawność służb ratowniczych, będą zdarzały się sytuacje, kiedy jedynie sprawna interwencja przypadkowego świadka wypadku pozwoli na uratowanie życia i zdrowia osoby poszkodowanej przed dotarciem na miejsce profesjonalnych służb. Dlatego też ważne jest rozwijanie w społeczeństwie umiejętności udzielania pierwszej pomocy.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Rozwiązania systemowe w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego

W Polsce wciąż nie funkcjonuje powszechny i spójny system oddziaływania na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Sytuacja taka ma miejsce pomimo tego, że doświadczenia, opracowania i rekomendacje wielu instytucji (w tym Najwyższej Izby Kontroli i Banku Światowego) od wielu lat wskazują na zasadność podjęcia działań w celu jak najszybszego zbudowania takiego systemu.

5.1.1. Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego

KRBRD nie realizowała
ustawowych zadań

Jak wskazano w megainformacji z 2014 r., a co potwierdziła kontrola P/20/038, Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, pomimo szerokich ustawowych kompetencji, nie była w stanie skutecznie wypełniać funkcji inicjatora i koordynatora działań administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Organ ten wprowadzony został ustawą z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym⁴⁷ i funkcjonuje od 2002 r. Pomimo, że w uzasadnieniu do projektu rządowego⁴⁸ nie zostały przedstawione przyczyny powołania KRBRD, to w literaturze⁴⁹ podkreśla się, iż (cyt.) *„dodanie do ustawy nowego działu pod tak wymownym tytułem (tj. Dział Va „Działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego”) miało na celu zapewne nie tylko uświadomienie wszystkim uczestnikom ruchu faktu, że są pod fachową i reprezentatywną opieką, ale równocześnie potwierdzenie, iż ustawa – Prawo o ruchu drogowym zajmuje poczesne miejsce w naszym systemie prawnym.*

KRBRD działa przy ministrze właściwym do spraw transportu jako międzyresortowy organ pomocniczy Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego, odpowiedzialny za określanie kierunków i koordynację działań administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. Do zadań KRBRD w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego należy w szczególności:

- proponowanie kierunków polityki państwa,
- opracowywanie programów poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w oparciu o propozycje przedstawiane przez właściwych ministrów i ocena ich realizacji,
- inicjowanie badań naukowych,
- inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych,
- inicjowanie kształcenia kadr administracji publicznej,
- inicjowanie działalności edukacyjno-informacyjnej.

Ustalenia kontroli P/20/038 wykazały jednak, że KRBRD nierzetelnie wywiązywała się z obowiązku koordynatora działań administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego, w szczególności

⁴⁷ Dz. U. Nr 129 poz. 1444, ze zm.

⁴⁸ [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1686/\\$file/1686.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1686/$file/1686.pdf)

⁴⁹ Wojciech Kotowski, Prawo o ruchu drogowym. Komentarz, wyd. III.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w ograniczonym zakresie wykorzystywała posiadane uprawnienia do określania kierunków działań administracji rządowej. Wprawdzie nie dysponowała wystarczającymi uprawnieniami i narzędziami kontrolnymi, które pozwoliłyby jej na rzetelne koordynowanie i nadzorowanie prowadzonych w tym obszarze działań, to wyniki kontroli nie wykazały też, aby podejmowała jakiegokolwiek działania na rzecz zmiany tego stanu.

Istotne zastrzeżenia co do pełnienia przez KRBRD funkcji monitorującej i koordynacyjnej sformułowane zostały także w kontekście realizacji NPBRD. Rada nie posiadała bowiem wiedzy o stanie realizacji założeń i celów NPBRD, ani nie dokonywała w okresie objętym kontrolą takiej analizy (szczegółowo opisano to w dalszej części informacji).

Trudno jest też uznać, aby działania KRBRD miały choćby charakter doraźny, wynikający z bieżących potrzeb i sytuacji, ponieważ w latach 2018-2020 nie zostały przyjęte żadne priorytetowe obszary działań, a jej prace ograniczały się wyłącznie do obiegowego uzgodnienia i przyjęcia dokumentów, co do których istniał taki obowiązek (nie odbywały się stacjonarne posiedzenia, gdyż jak wyjaśnił Zastępca Przewodniczącego KRBRD nie było zgłoszeń, ani przedstawionych dokumentów do rozpatrzenia ze strony członków KRBRD), tj.:

- w 2018 r. w trybie obiegowym rozpatrywano sprawy dotyczące uzgodnienia i przyjęcia raportu KRBRD pn. „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2017 roku” oraz Programu Realizacyjnego 2018–2019,
- w 2019 r. w trybie obiegowym rozpatrywano sprawy dotyczące uzgodnienia i przyjęcia Raportu KRBRD pn. „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2018 roku”,
- w 2020 r. w trybie obiegowym rozpatrywano sprawy dotyczące uzgodnienia i przyjęcia raportu KRBRD pn. „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2019 roku” oraz Programu Realizacyjnego na rok 2020.

Ustalenia kontroli nie wykazały ponadto, aby w okresie objętym kontrolą KRBRD zainicjowała lub choćby zaopiniowała projekt jakiegokolwiek aktu prawnego, pomimo że w okresie tym procedowane były projekty istotnych aktów prawnych związanych z brd, np.: pierwszeństwem pieszych przechodzących przez przejścia dla pieszych, mające zapobiec nieuprawnionej ingerencji w przebieg licznika pojazdu mechanicznego, a także wprowadzające zmiany w systemie badań technicznych pojazdów w celu stworzenia spójnego systemu nadzoru nad badaniami technicznymi pojazdów oraz działalnością stacji kontroli pojazdów, mającego na celu zapewnienie wysokiego poziomu jakości przeprowadzonych badań technicznych pojazdów.

Nie zostały też, co opisano w niniejszej megainformacji, podjęte działania na rzecz wdrożenia rekomendacji NIK dotyczących w szczególności zainicjowania badań na rzecz oceny skuteczności działań realizowanych w zakresie brd przez zaangażowane podmioty, a także w zakresie weryfikacji celu NPBRD odnoszącego się do liczby „ofiar ciężkich” wypadków.

Aktywność KRBRD ograniczała się do obiegowego uzgodnienia i przyjęcia dokumentów

Brak aktywność KRBRD w zakresie działań legislacyjnych

NIK formułowała także inne wnioski, które powinny być przedmiotem inicjatyw legislacyjnych, np. w informacji o wynikach kontroli nr P/18/061 „Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym” wnioskowano o dokonanie zmiany rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, poprzez uwzględnienie obowiązku uprzedniego zawiadamiania GITD przez jednostki wprowadzające organizację ruchu, gdy zmiana obejmuje odcinki dróg nadzorowane przez stacjonarne urządzenia rejestrujące. Zastępca Przewodniczącego KRBRD stwierdził jedynie ogólnie, że po dokonaniu analizy obowiązujących przepisów prawa nie było uzasadnionej potrzeby zmiany przepisów ww. rozporządzenia, a wyeliminowanie niedomagań związanych z niewykonywaniem ustawowych obowiązków dotyczących zarządzania ruchem na sieci dróg samorządowych oraz prowadzenie ewidencji dla drogi zapewni sporządzenie i zatwierdzenie organizacji ruchu dla każdej drogi.

Abstrahując od braku związku, jaki w obecnym stanie prawnym sporządzenie i zatwierdzenie organizacji ruchu dla każdej drogi miałyby mieć na realizację ww. wniosku pokontrolnego, NIK zauważa, iż w okresie objętym kontrolą dla wszystkich zarządzanych odcinków dróg GDDKiA posiadała już zatwierdzone organizacje ruchu. Ma to tym istotniejsze znaczenie, że nadzorem urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości zakupionych przez GITD objęte były wyłącznie odcinki dróg krajowych.

Jednocześnie w żaden sposób Zastępca Przewodniczącego KRBRD nie odniósł się do faktu, iż nie istnieje obowiązek, aby dla każdej drogi obowiązywała stała organizacja ruchu. Przepis ww. rozporządzenia, w brzmieniu niezmienionym od 2003 r., obowiązek opracowywania projektów organizacji ruchu ogranicza jedynie do dróg nowo wybudowanych lub istniejących, na których dokonano zmiany organizacji ruchu. Najwyższa Izba Kontroli od wielu lat bezskutecznie wnioskuje o taką zmianę przepisów, która doprowadziłaby do uregulowania kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, w odniesieniu do których do chwili obecnej nie zaszyły przesłanki do obligatoryjnego sporządzenia takich projektów.

Opisane powyżej okoliczności potwierdzają ogólną negatywną ocenę działań KRBRD, a ponadto świadczą o bagatelizowaniu wniosków i rekomendacji NIK oraz innych podmiotów zaangażowanych w poprawę brd.

KRBRD nie posiadała wiedzy o prowadzonych działaniach legislacyjnych w obszarze brd

Przewodniczący KRBRD w okresie objętym kontrolą nie posiadał też informacji o prowadzonych analizach lub badaniach mających na celu ustalenie zasadności i zakresu ewentualnych zmian przepisów określających wysokość mandatów i punktów karnych w stosunku do kierujących pojazdami naruszających przepisy ruchu drogowego. Stwierdził jedynie, że działania w tym obszarze prowadziło MSWiA, które było właściwe w sprawie wydawania przepisów wykonawczych dotyczących wysokości mandatów i punktów karnych. W sprawozdaniach z działalności Rady w PR 2018–2019 nie odnotowano też żadnych działań dotyczących prowadzonych analiz/badań mających na celu ustalenie zasadności i zakresu ewentualnych zmian przepisów określających pierwszeństwo pieszych przy przechodzeniu przez przejścia dla pieszych.

Rada nie posiadała także danych o pracach nad zmianą przepisów prawa dotyczących uregulowania statusu użytkowników hulajnóg elektrycznych⁵⁰ jako uczestników ruchu drogowego – prowadzone były prace legislacyjne w zakresie uregulowania statusu tego typu urządzeń w ruchu drogowym, nie wskazano w trakcie kontroli jednak który z członków KRBRD był odpowiedzialny za te prace, ani na jakim etapie się znajdowały.

KRBRD nie posiadała ponadto wiedzy o wdrażaniu części z zamierzeń zawartych w NPBRD, np. w ramach filaru „Bezpieczny człowiek” odnoszących się do zmniejszenia ryzyka zaistnienia wypadków z udziałem młodych kierowców, z udziałem osób starszych oraz spowodowanych przez osoby przewlekłe chore, poprzez wprowadzenie nowych przepisów, ograniczając się jedynie do wskazania właściwego ministra – który w ocenie Zastępcy Przewodniczącego KRBRD – powinien się pracami w tym zakresie zajmować.

Jednocześnie NIK zauważa, że od funkcjonowania KRBRD należy rozgraniczyć działalność SKRBRD. Ta wewnętrzna komórka organizacyjna ministerstwa właściwego do spraw transportu realizowała szereg wartościowych przedsięwzięć, w szczególności dotyczących inicjowania kształcenia kadr administracji publicznej (np. zadanie S.6 w PR 2018–2019) i działalności edukacyjno-informacyjnej (np. projekt S.3 w PR 2018–2019).

Skład KRBRD określony został w art. 140d PoRD. Przewodniczący KRBRD, w celu zaktualizowania składu KRBRD, pismem z 11 marca 2020 r., zwrócił się do członków KRBRD z prośbą o dokonanie przeglądu wyznaczonych przedstawicieli i w razie konieczności wyznaczenie nowego przedstawiciela. W trakcie kontroli (IV kwartał 2020 r.) przedłożono zaktualizowaną listę członków KRBRD, przy czym wskazane dane były nieaktualne, ponieważ wśród członków stałych wskazani zostali przedstawiciele:

Nieaktualny skład KRBRD

Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej obsługującego dział rozwój regionalny, który to dział nie jest wymieniony w ww. przepisie;

Ministerstwa Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej, a także Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, przekształconego następnie w Ministerstwo Rozwoju, które w drodze rozporządzeń Rady Ministrów zostały przekształcone w inne ministerstwa, tj. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii oraz Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

Ze względu na prowadzoną bieżącą współpracę, do pracy w ramach KRBRD jako członkowie o charakterze doradczym zaproszeni zostali przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia, Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej, Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, Instytutu Badawczego Dróg i Mostów, Instytutu Transportu Samochodowego, Polskiego Związku Motorowego, Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP, a także członkowie wskazani przez Ministra Cyfryzacji oraz Ministra Klimatu.

⁵⁰ Stosowna nowelizacja Prawa o ruchu drogowym weszła w życie 20 maja 2021 r.

5.1.2. Instytucja wiodąca w ramach działań na rzecz brd

Konieczność powołania instytucji wiodącej w zakresie brd

Najwyższa Izba Kontroli, podkreślając w megainformacji z 2014 r. celowość powołania na drodze ustawowej Krajowego Systemu Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz powierzenia koordynacji działań w ramach tego systemu jednemu organowi, wskazała ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako tego, który powinien być odpowiedzialny za koordynowanie i organizowanie współpracy organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie bezpieczeństwa na drogach. Zadania jakie przypisano Krajowej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w art. 140c ustawy PoRD powinny stać się zadaniami własnymi tego ministra, a ustawa powinna określić jego kompetencje w sposób pozwalający na skuteczne egzekwowanie realizacji zadań w ramach systemu.

Analogiczny wniosek został sformułowany także przez Bank Światowy. W raporcie pt. „Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce”, opublikowanym w czerwcu 2013 r., wskazano, iż w celu skutecznego zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego niezbędne jest utworzenie instytucji wiodącej, odpowiedzialnej za efekty, koordynację i realizację zadań, wyposażonej w zasoby niezbędne do realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponadto, w raporcie z badania ewaluacyjnego zawarta została rekomendacja dotycząca stworzenia rządowej wyspecjalizowanej agencji, której zadaniem będzie koordynacja działań badawczych, organizacyjno-prawnych i inicjujących w zakresie brd.

Działania w celu wdrożenia rekomendacji NIK i BŚ nie doprowadziły do powołania instytucji wiodącej

Po opublikowaniu megainformacji z 2014 r. podjęte zostały prace na rzecz wdrożenia rekomendacji, przy czym nie była kwestionowana zasadność powołania w Polsce instytucji wiodącej odpowiedzialnej za koordynację działań w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. Prowadzona już od 2013 r. dyskusja dotyczyła raczej jej instytucjonalnego i prawnego usytuowania. Pojawiające się wówczas głosy i opracowania eksperckie wskazywały na możliwość jej utworzenia w oparciu o już istniejący SKRBRD (funkcjonujący w strukturach ówczesnego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej), bądź jako niezależnego, odrębnego i prawnie umocowanego podmiotu, pozostającego w sferze kompetencji Prezesa Rady Ministrów.

Kwestia utworzenia instytucji wiodącej poruszona została także w NPBRD – wskazano, że rola instytucji wiodącej powinna przypadać KRBRD. Podkreślić należy, że o ile diagnozę co do przesłanek warunkujących skuteczne wykonywanie przez KRBRD zadań instytucji wiodącej można uznać za właściwą, to już praktyka funkcjonowania – potwierdzona przede wszystkim wynikami kontroli NIK – taką możliwość w obecnym stanie uniemożliwia. W NPBRD szczególny nacisk położono w szczególności na konieczność skutecznego pełnienia obowiązków koordynacyjnych (poziomych i pionowych), wyznaczania kierunków w zakresie bezpieczeństwa drogowego oraz rozbudowy zaplecza eksperckiego, tj. zadań wpisujących się w kompetencje ustawowe KRBRD. Jednak – co opisano w informacji – aktualna pozycja ustrojowa KRBRD (organ pomocniczy Rady Ministrów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w sprawach brd, odpowiedzialny za określanie kierunków i koordynację działań administracji rządowej, bez żadnych kompetencji władczych), w kontekście rozproszenia instytucjonalnego, nie daje praktycznie żadnych możliwości egzekwowania realizacji zadań przez inne podmioty/organy, nawet członków KRBRD.

Zgodnie z pierwotnymi założeniami, zadania kierujące i koordynacyjne tematyką brd miał przejąć od KRBRD Pełnomocnik Rządu w randze sekretarza stanu w ministerstwie właściwym do spraw transportu, a KRBRD miała zostać przekształcona w zwykły organ doradczy działający przy Pełnomocniku. W 2015 r., decyzją ówczesnego kierownictwa Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, zostało zakończone procedowanie jednego z opracowanych przez SKRBRD projektów aktów prawnych, tj. rozporządzenia w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego⁵¹. Ostatecznie rozporządzenie z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw regulacji i harmonizacji obszaru bezpieczeństwa transportu i ruchu drogowego⁵² weszło w życie 12 maja 2015 r.

Do zadań Pełnomocnika należała analiza, ocena i wdrożenie zaleceń i rekomendacji wynikających z przeglądu m.in. struktury instytucjonalnej zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego, systemu finansowania działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz systemu kształcenia dzieci i młodzieży w zakresie brd. Z informacji przekazanej przez Zastępcę Szefa KPRM⁵³ wynika m.in., że Pełnomocnik Rządu nie wykonał zadań wskazanych w rozporządzeniu, co w konsekwencji spowodowało, że Rada Ministrów uchyliła ww. rozporządzenie z 23 lutego 2015 r. (straciło ono moc 30 listopada 2016 r.⁵⁴). Należy jednak zauważyć, że inne przyczyny zniesienia Pełnomocnika zostały wskazane w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia⁵⁵, a mianowicie brak potrzeby dalszego funkcjonowania oraz potrzeba pilnego uporządkowania systemu prawnego w tym zakresie (żadna z tych ogólnie nakreślonych przyczyn nie została szerzej omówiona w uzasadnieniu).

Wyniki kontroli przeprowadzonej w KRBRD wykazały, że prace dotyczące zmiany w zakresie systemu zarządzania brd były ograniczone i dotyczyły w szczególności zlecenia w 2014 r. ekspertyzy wskazującej stan prawny obowiązujący w tym zakresie w 27 krajach europejskich na dzień 22 grudnia 2014 r. Ponadto, Zastępca Szefa KPRM wskazując trzy w jego ocenie najważniejsze projekty ustaw przyjęte przez Radę Ministrów związane

Powołanie Pełnomocnika Rządu ds. brd nie przyniosło poprawy sytuacji w zakresie koordynacji działań

KRBRD podejmowała działania na rzecz zmian systemowych w bardzo ograniczonym zakresie

⁵¹ SKRBRD opracował ponadto projekt zarządzania Prezesa Rady Ministrów w sprawie ustanowienia rady lub zespołu opiniodawczo-doradczego do spraw bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym uchylającej zapisy dotyczące KRBRD.

⁵² Dz. U. poz. 649

⁵³ Sygn. DNK.WN.5870.5.2020.BK

⁵⁴ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw regulacji i harmonizacji obszaru bezpieczeństwa transportu i ruchu drogowego.

⁵⁵ Projekt z 2 sierpnia 2016 r.

bezpośrednio z poprawą brd⁵⁶, podkreślił, że działania obejmujące reformę instytucjonalną systemu zarządzania brd będą określone w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2021–2030 (który w trakcie kontroli znajdował się na etapie uzgadniania).

5.1.3. System planowania i analizy efektów działań

Nadal nie zbudowano postulowanego przez NIK i ekspertów systemu planowania i oceny efektów działań

W rekomendacjach NIK zawartych w megainformacji z 2014 r. wskazano na zasadność budowy systemu planowania i analizy efektów podejmowanych działań. Podkreślono, że w ocenie NIK konieczne jest szersze wykorzystanie badań naukowych, w tym zwłaszcza w celu przygotowania i oceny efektywności różnych przedsięwzięć na rzecz poprawy brd, źródeł zagrożeń uczestników ruchu drogowego i możliwości środków poprawy ich bezpieczeństwa, metod prognozowania zagrożeń na drogach i wyprzedzającego przeciwdziałania tym zagrożeniom.

Ustalenia kontroli przeprowadzonych w latach poprzednich wykazały bowiem, że nie została stworzona metodyka pozyskania wiedzy o rzeczywistym wpływie prowadzonych działań na stan brd. Dotyczyło to zarówno poszczególnych skontrolowanych jednostek (np. Policji), jak i ogólnych działań w ramach systemu brd. Dokonywane oceny opierały się na przyjęciu ogólnego założenia o bezpośrednim wpływie realizowanych działań na spadek liczby wypadków drogowych i ich ofiar. Brak było natomiast jakichkolwiek pogłębionych analiz, które obrazowałyby faktyczny wpływ podejmowanych działań – zarówno realizowanych przez Policję (profilaktyka, represja), jak i przy uwzględnieniu aktywności podejmowanej przez inne podmioty (m.in. rozwój infrastruktury drogowej, działania samorządów terytorialnych) na stan bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. NIK podkreśliła przy tym, że wypracowanie takich rozwiązań, uwzględniając stopień skomplikowania i złożoności materii, stanowi poważne wyzwanie, wymagające zaangażowania znacznych zasobów oraz uzyskania istotnego wsparcia środowiska naukowego i eksperckiego.

Na konieczność wprowadzenia kompleksowych, okresowych badań pozwalających na stwierdzenie, czy podejmowane działania rzeczywiście wpływają na poziom brd w Polsce, zwrócono uwagę także w raporcie z badania ewaluacyjnego NPBRD. Zalecono w nim przeprowadzanie cyklicznych audytów nie tylko dotyczących określenia stopnia realizacji zadań, ale również w odniesieniu do skutków wywołanych przez realizację konkretnego działania.

Analiza wpływu poszczególnych działań na poziom osiągnięcia efektu końcowego jakim jest bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego pozwoliłaby na identyfikację oraz wzmocnienie tych działań, które wnoszą znaczący wkład do osiągnięcia zaplanowanego efektu, co może ponadto wpłynąć na optymalizację wykorzystania zasobów, w tym w szczególności kadrowych i finansowych, wszystkich podmiotów zaangażowanych w działania na rzecz brd.

⁵⁶ Projekty te dotyczyły: stworzenia spójnego systemu nadzoru nad badaniami technicznymi pojazdów oraz działalnością stacji kontroli pojazdów (przyjęty 30 października 2018 r.), tzw. „korytarzy życia” i „jazdy na suwak” (przyjęty 4 września 2019 r.) oraz wprowadzenia rozwiązań mających na celu poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w tym przede wszystkim pieszych przechodzących przez jezdnię drogi na przejściu dla pieszych (przyjęty 24 listopada 2020 r.).

Ustalenia kontroli P/20/038 nie wykazały, aby podjęte zostały jakiekolwiek działania systemowe – przede wszystkim przez KRBRD, tj. organ ustawowo odpowiedzialny za inicjowanie badań naukowych w obszarze brd – mające na celu wdrożenie tej rekomendacji. Skontrolowane jednostki (Policja, GITD) prowadziły we własnym zakresie analizy, jednak z uwagi na złożoność i różnorodność czynników wpływających na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, miały one ograniczony charakter i uniemożliwiały dokonanie obiektywnej i jednoznacznej oceny skuteczności działań.

Działania skontrolowanych jednostek Policji w celu oceny skuteczności realizowanych zadań opierały się przede wszystkim na analizie danych statystycznych generowanych z policyjnych systemów informacyjnych oraz prezentacji istniejących tendencji, w niewielkim stopniu posiłkując się wiedzą ekspercką, w tym pochodzącą z badań naukowych, tj. obejmowały gromadzenie dobowych informacji i okresowych zestawień dotyczących m.in. liczby wypadków drogowych, osób zabitych i rannych, nietrzeźwych kierujących pojazdami oraz liczby policjantów ruchu drogowego skierowanych do służby. Kierownictwo Policji otrzymywało ponadto informacje o zdarzeniach ze skutkiem śmiertelnym, analizowanych pod kątem okoliczności i możliwych form przeciwdziałania. Przekazywano też wyniki lustracji prowadzonych przez zespoły do spraw badania przyczyn wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym.

**Działanie Policji
na rzecz oceny
skuteczności
realizowanych zadań**

Problematyka bezpieczeństwa ruchu drogowego i omówienie efektów działań były przedmiotem organizowanych raz w miesiącu wideokonferencji z udziałem Zastępcy Komendanta Głównego Policji ds. prewencji z właściwymi Zastępcami Komendantów Wojewódzkich/Komendanta Stołecznego Policji, a także cotygodniowych spotkań Kierownictwa BRD KGP z Naczelnikami Wydziałów RD KWP/KSP. Analizie poddawano stan bezpieczeństwa na drogach, liczbę policjantów kierowanych do służby oraz realizowane i planowane działania, a także kierunki działań profilaktyczno-informacyjnych. W okresach miesięcznych BRD KGP monitorowało też aktywność policjantów grup SPEED⁵⁷.

Komendant Główny Policji stwierdził, że złożoność i różnorodność czynników wpływających na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także brak utrwalonego, krajowego procesu kompleksowego badania, w jakim stopniu działania Policji przekładają się bezpośrednio na stan bezpieczeństwa na polskich drogach, powodują, że obiektywna ocena skuteczności podejmowanych przez Policję czynności nie była możliwa. W praktyce ocena skuteczności działań Policji odbywała się w oparciu o informacje ustne, jak też pisemne analizy, opracowania, statystyki i sprawozdania, regularnie przedkładane Kierownictwu do zapoznania/zatwierdzenia. Z punktu widzenia Komendanta Głównego Policji możliwe było dokonywanie oceny w zakresie wykorzystywanych zasobów, w tym: liczby policjantów ruchu drogowego kierowanych do służby, wykorzystania sprzętu specjalistycznego czy stosowanych metod pracy (działania KGP na rzecz zainicjowania prac naukowo-badawczych zostały opisane w dalszej części niniejszego punktu).

⁵⁷ Grupy SPEED to wyspecjalizowane zespoły utworzone w strukturach WRD KWP/KSP, w których służbę pełnią policjanci ruchu drogowego z największym doświadczeniem, którzy stale podnoszą swoją wiedzę i umiejętności podczas regularnych szkoleń z zakresu doskonalenia techniki jazdy. Priorytetem działania funkcjonariuszy grupy jest ograniczenie liczby wypadków drogowych.

Dane wskazujące na poprawę stanu brd w 2020 r. są skutkiem nietypowej sytuacji na polskich drogach w związku z pandemią

Dokonując analiz dotyczących stanu brd w 2020 r. w stosunku do lat poprzednich (w szczególności liczby kolizji i wypadków drogowych, ofiar śmiertelnych i rannych) należy mieć na uwadze obiektywne ograniczenia z tym związane. Wnioskowanie na tej podstawie o dynamice zmian (i wynikających z tego wnioskach o polepszeniu lub pogorszeniu stanu brd) obarczone jest dużym ryzykiem błędu z uwagi na specyficzną sytuację, która miała miejsce w całej Polsce, zwłaszcza w pierwszym półroczu 2020 r. Potwierdzają to obliczenia prowadzone na szczeblu lokalnym, jak i centralnym, z których wynika, że znacznemu zmniejszeniu uległ ruch pojazdów (zwłaszcza osobowych), co spowodowane było sytuacją epidemiczną, i tak np.:

- na podstawie analiz przeprowadzonych w 12 newralgicznych punktach układu drogowego Gdyni zaobserwowano kilkudziesięcioprocentowe spadki w ruchu. Rekordowe okazały się weekendy, gdzie aut na drogach było nawet o 69% mniej;
- średni dobowy ruch w kwietniu 2020 r. był o około 42% mniejszy od ruchu rejestrowanego w roku 2019 – do analiz wykorzystano dane z 33 stanowisk zlokalizowanych na drogach zarządzanych przez GDDKiA⁵⁸.

Znaczny spadek poziomu natężenia ruchu wykazały także badania Wydziału Zarządzania Ruchem UM Legnicy przeprowadzone na siedmiu wybranych skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną. Największe różnice, sięgające nawet 40%, odnotowano pomiędzy dwoma okresami porównawczymi, tj. przed wprowadzeniem obostrzeń związanych z pandemią⁵⁹ i w trakcie ich obowiązywania⁶⁰.

Należy zauważyć, iż istnieje związek pomiędzy spadkiem natężeniem ruchu a liczbą zdarzeń drogowych, przy czym związek ten nie jest liniowy⁶¹. Współczynniki opisujące wspomniane zmiany są wyznaczane lokalnie i w zależności od rozwiązań drogowych, przy czym ważny jest także przebieg natężenia ruchu.

Nietypowość sytuacji, która miała miejsce w 2020 r. w kontekście stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, potwierdza także analiza tendencji w zakresie głównych danych charakteryzujących ten obszar, i tak skali całego kraju w 2020 r. w stosunku do 2019 r. odnotowano (dane na podstawie SEWiK):

- spadek śmiertelnych ofiar wypadków drogowych o 14,4% (w latach 2017–2019 różnice, rok do roku, nie przekraczały 1,6%);
- spadek śmiertelnych ofiar wypadków drogowych wśród pieszych o 20,4% (w latach 2017–2019 różnice, rok do roku, wyniosły 8% i 1,2%);
- spadek ciężko rannych ofiar wypadków drogowych o 17,2% (w latach 2017–2019 spadek ten łącznie wyniósł 4,2%);
- spadek liczby wypadków drogowych o 22,3% (w okresie 2017–2019 spadek ten łącznie wyniósł 4,4%).

⁵⁸ <https://www.gddkia.gov.pl/pl/a/37504/Ruch-na-drogach-krajowych-w-czasie-epidemii-Publikujemy-podsumowanie-za-kwiecien>

⁵⁹ Od 24 lutego do 1 marca 2020 r.

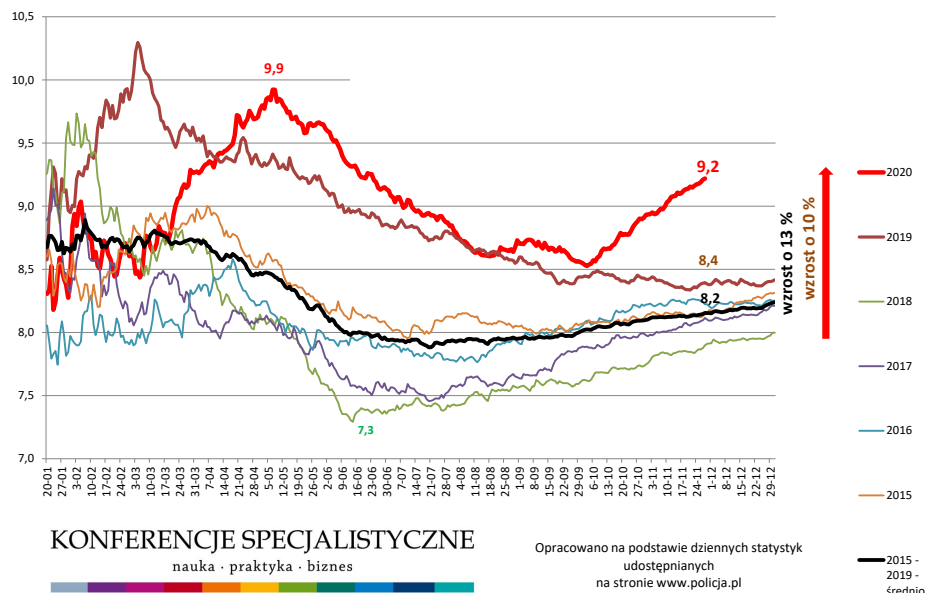
⁶⁰ Od 30 marca do 5 kwietnia 2020 r.

⁶¹ Tzn. spadkowi poziomowi natężenia ruchu o 20% nie musi towarzyszyć spadek liczby zdarzeń drogowych także o 20%.

Należy jednak zauważyć, iż opisanym powyżej tendencjom towarzyszył w 2020 r. znaczny wzrost stopnia wskaźnika ciężkości wypadków drogowych (tj. liczba osób zabitych na 100 wypadków drogowych).

Infografika nr 12

Porównanie wskaźników liczby osób zabitych na 100 wypadków w okresie od początku roku do 16 listopada dla lat 2015–2020



Źródło: <https://konferencjespecjalistyczne.pl/publikacje/49-2021/191-brd-kgp>.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, NIK nie mogła podzielić wyjaśnień Komendantów skontrolowanych jednostek Policji (np. w Wejherowie, Gdyni i Bielsko-Białej), którzy – pomimo braku zobiektywizowanych współczynników – wnioskowali o skuteczności działań realizowanych przez podległe im jednostki Policji wyłącznie na podstawie polepszających się statystyk zdarzeń drogowych. Co więcej, można uznać, że spadek liczby zdarzeń drogowych w 2020 r. był w znacznej mierze okolicznością niezależną od działań Policji. Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że jak już wskazano powyżej, dopóki nie zostanie stworzony ogólnopolski system analizy i oceny działań prowadzonych w ramach zapewnienia brd, wszystkie oceny w tym zakresie będą obciążone ryzykiem błędu.

Szkołą policyjną, która w okresie objętym kontrolą prowadziła działalność naukowo-badawczą, była Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie⁶². Zadania pozostałych szkół policyjnych określone zostały w zarządzeniu nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji⁶³, które nie przewidywało możliwości prowadzenia badań naukowych.

Część Komendantów jednostek terenowych dokonywało oceny skuteczności działań w niewłaściwy sposób

WSPol prowadziła działalność naukowo-badawczą w zakresie brd, jednak jej prace miały jedynie ograniczony wpływ na planowanie i realizację zadań

⁶² W oparciu o Statut WSPol wprowadzony Decyzją Nr 54 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 września 2019 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.

⁶³ Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 50 z późn. zm.

Współpraca Biura Ruchu Drogowego KGP z WSPol zainicjowana została jesienią 2016 r., kiedy Dyrektor BRD KGP zwrócił się z prośbą do Komendanta-Rektora WSPol o przeprowadzenie analiz naukowo-badawczych dotyczących pogarszającego się stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz opracowanie rekomendacji mających na celu odwrócenie tej tendencji. Realizując tę prośbę 12 października 2016 r. powołano nieetatowy zespół ds. współpracy naukowej z BRD KGP⁶⁴.

W okresie objętym kontrolą potencjał badawczy WSPol w zakresie analiz brd został wykorzystany przez KGP w jednym przypadku – 4 kwietnia 2018 r. Dyrektor BRD KGP zwrócił się z prośbą do Komendanta-Rektora WSPol o analizę zagrożeń dla uczestników ruchu drogowego na autostradach i drogach ekspresowych, wraz ze sposobami ich ograniczenia i przeciwdziałania. W odpowiedzi WSPol opracował i wydał publikację pt. „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Nauka w służbie praktyki”⁶⁵, zawierającą m.in. rozdział „Bezpieczeństwo na autostradzie i drodze ekspresowej – wybrane problemy”, jednak publikacja ta nie zawierała informacji i rekomendacji, które miałyby zastosowanie w prowadzonych przez Policję działaniach na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

KGP podjęła próbę nawiązania współpracy innymi z ośrodkami naukowo-badawczymi, jednak z powodu problemów organizacyjnych i finansowych działania te nie zakończyły się powodzeniem

W 2016 r., w związku z pogarszającymi się statystykami wypadków drogowych, KGP zwróciła się o przeprowadzenie stosownych badań także do innych ośrodków naukowo-badawczych: Instytutu Badawczego Dróg i Mostów (IBDM), Instytutu Transportu Samochodowego (ITS), Przemysłowego Instytutu Motoryzacji (PIMot), Politechniki Gdańskiej, Politechniki Krakowskiej oraz Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Gotowość do przeprowadzenia badań zgłosiły IBDM, ITS oraz PIMot. Każdy z tych instytutów podkreślił jednak, że badania naukowe wymagają stabilnego finansowania w perspektywie dwóch, trzech lat. Policja dokonała weryfikacji możliwości swojego budżetu, jednak dyrektor Biura Finansowego KGP oceniła, że w budżecie państwa nie przewiduje się pozycji księgowo-budżetowych przeznaczonych na finansowanie badań naukowych zlecanych przez tę formację. W związku z tym jedynie PIMot zadeklarował przeprowadzenie wstępnej analizy z własnych środków, zastrzegając, że jej zakres i wiarygodność będą ograniczone. Wytworzona po roku analiza PIMot nie zawierała w opinii Policji wniosków i rekomendacji istotnych z punktu widzenia zadań i możliwości tej formacji. Miała ona formę trzech opracowań⁶⁶, w których przedstawiono ogólny opis trendów krótko – i długookresowych występowania wypadków. W samych dokumentach nie przedstawiono jednak rekomendacji działań, które mogłyby być wdrożone w celu zmiany tych trendów.

⁶⁴ Efektami jego prac było sprawozdanie z badań dotyczących lustracji dróg podejmowanych w następstwie zaistnienia zdarzenia drogowego ze skutkiem śmiertelnym. WSPol była również organizatorem konferencji naukowej (29–30 maja 2017 r.) poświęconej zagrożeniom bezpieczeństwa w ruchu drogowym pn. *Bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Nauka w służbie praktyki*.

⁶⁵ <https://wydawnictwa.wspol.edu.pl/produkt/bezpieczenstwo-w-ruchu-drogowym-nauka-w-sluzbie-praktyki> [odczyt w dniu 10 listopada 2020 r.].

⁶⁶ Lech Prochowski, Mirosław Gidlewski, Filip Dąbrowski: Wykorzystanie analizy regresji do oceny porównawczej regionalnego zagrożenia wypadkowego w Polsce; L. Prochowski, H. Kochanek, M. Gidlewski, T. Pusty: Analiza sezonowej i terytorialnej zmienności zagrożenia wypadkowego w Polsce; Lech Prochowski, Mirosław Gidlewski, Leszek Jemioł: Analiza lokalnego zagrożenia wypadkowego w poszczególnych regionach kraju.

W lipcu 2018 r. BRD KGP zwróciło się do PIMot-u z prośbą o zdiagnozowanie problemu dotyczącego zwiększania się liczby wypadków śmiertelnych w II połowie 2016 i 2017 r, jednak mimo wstępnych deklaracji współpracy, prośba pozostała bez odpowiedzi. W 2019 r. do KGP wpłynęła dwukrotnie korespondencja od Kierownika Katedry Inżynierii Drogowej i Transportowej Politechniki Gdańskiej, w której oprócz oceny stanu brd zadeklarowano gotowość współpracy. Pomimo zwrotnych deklaracji BRD KGP o woli współpracy nie doszło do jej nawiązania.

Jesienią 2017 r. MSWiA poinformowało Komendanta Głównego Policji o możliwości uruchomienia w 2018 r. kolejnej edycji konkursu na wykonanie projektów w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych, dedykowanych bezpieczeństwu państwa, finansowanych ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. W odpowiedzi BRD KGP zgłosiło propozycję projektu pn. „Wypracowanie narzędzi umożliwiających diagnozę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w aspekcie roli i wpływu działań Policji na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz innych uwarunkowań zewnętrznych, w tym bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej”. Powyższa propozycja została zaprezentowana przez przedstawiciela BRD KGP podczas posiedzenia Rady Naukowo-Technicznej przy Komendancie Głównym Policji, nie uzyskała jednak pozytywnej rekomendacji⁶⁷.

W 2020 r. BRD KGP zaangażowało się w projekt „POL-NOR II Współpraca w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego – wymiana doświadczeń i dobrych praktyk” finansowany w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej Mechanizmu Finansowego EOG na lata 2014–2021. Celem projektu było wykonanie kompleksowego badania porównawczego w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce i Norwegii. W jego efekcie przedstawione mają zostać wskazania dotyczące koniecznych działań, w tym zmian w przepisach, infrastrukturze oraz przykładowych rozwiązań umożliwiających implementację najlepszych stwierdzonych praktyk⁶⁸.

W ocenie KGP inicjowanie badań naukowych było ustawowo przypisane KRBRD i jako takie pozostawało w jej kompetencjach. BRD KGP na bieżąco monitorowało wyniki i informacje publikowane za pośrednictwem strony internetowej Rady, zapoznając się z zamieszczanymi tam raportami, badaniami i innymi opracowaniami w zakresie brd. Policja wykorzystwała opracowanie pn. „Badania zachowań pieszych i relacji pieszy-kierowca wrzesień-grudzień 2018 r.”, uwzględniając m.in. rekomendacje dotyczące zwiększenia nadzoru w rejonie przejść dla pieszych. BRD KGP nie zwracało się jednak do KRBRD z własnymi propozycjami przeprowadzenia badań naukowych dotyczących tego obszaru, pomimo deklarowanych i jasno sprezyzowanych potrzeb w zakresie takich badań.

⁶⁷ Projekt BRD zajął w głosowaniu Rady 20. miejsce na 26 zgłoszonych przez jednostki Policji.

⁶⁸ Z uwagi na epidemię wirusa SARS-CoV-2, terminy (harmonogram) realizacji projektu „POL-NOR II Współpraca w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego – wymiana doświadczeń i dobrych praktyk” finansowanego w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej Mechanizmu Finansowego EOG na lata 2014–2021, zostały przesunięte o rok, tj. projekt miał się rozpocząć pod koniec II kwartału 2021 r.

GITD przeprowadzało analizy w zakresie wpływu fotoradarów na stan brd pozwalające na analizę stanu brd w miejscach ustawienia fotoradarów

W okresie objętym kontrolą GITD sporządzało analizy w zakresie wpływu zainstalowanych urządzeń rejestrujących na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego:

- „Analiza stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD) w miejscach lokalizacji urządzeń rejestrujących – analiza zdarzeń drogowych i liczba zarejestrowanych naruszeń” sporządzonym przez Wydział Analiz i Rozwoju Systemowego CANARD (z kwietnia 2020 r.);
- Raport końcowy „Zwiększenie skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Analiza stanu bezpieczeństwa na potrzeby instalacji nowych urządzeń rejestrujących”, sporządzonym przez konsorcjum w składzie Instytut Transportu Samochodowego oraz Heller Consult sp. z o.o. (z 30 października 2019 r.).

W pierwszej z ww. analiz, obejmującej okres od 2013 r. do 2019 r., dla lokalizacji urządzeń rejestrujących do punktowego pomiaru prędkości, odcinkowego pomiaru prędkości oraz monitorowania wjazdu na skrzyżowanie na czerwonym świetle, na podstawie danych policyjnego systemu SEWIK, określono liczbę wypadków, w tym ze skutkiem śmiertelnym, a na podstawie danych CANARD określono liczbę zarejestrowanych naruszeń. Wynikiem analizy było określenie związku pomiędzy zmiennością powyższych parametrów opisujących stan bezpieczeństwa w związku z instalacją w poszczególnych lokalizacjach urządzeń rejestrujących. Wyniki analizy zgrupowano rozdzielając urządzenia instalowane w kolejnych latach. Analizę przeprowadzono w 2019 r. po raz pierwszy – była ona wynikiem ustaleń dokonanych przez NIK w ramach kontroli numer P/18/061 „Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym”. Planowane jest przygotowywanie tego rodzaju analizy cyklicznie (raz do roku) obejmując każdorazowo 2-letnie okresy funkcjonowania urządzeń.

Druga analiza (z 30 października 2019 r.) dotyczyła zasadniczo stanu bezpieczeństwa w sieci dróg publicznych w Polsce pod kątem doboru lokalizacji dla nowych urządzeń rejestrujących (CANARD II). Pozwoliła ona na wskazanie 290 nowych lokalizacji urządzeń oraz ich uszeregowanie pod kątem przewidywanej skuteczności we wpływie na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Dodatkowo analizą objęto również wybrane przez CANARD 247 lokalizacji, w których znajdowały się już urządzenia rejestrujące do punktowego pomiaru. W tych lokalizacjach oceniono wpływ instalacji urządzenia na zmianę udziału, w potoku ruchu, pojazdów przekraczających dozwoloną prędkość o więcej niż 20 km/h oraz zmianę intensywności wypadków. Analizę oparto o dane z policyjnego systemu SEWIK w zakresie liczby wypadków i kolizji oraz dane CANARD w zakresie zarejestrowanych przekroczeń, zarejestrowane w okresie 2016 r. do 2018 r.

Wynikiem analizy był podział badanych lokalizacji na cztery grupy: grupa I – fotoradar funkcjonuje poprawnie, grupa II – wymagane są dodatkowe badania, które zweryfikują konieczność zastosowanego ograniczenia i fotoradaru, grupa III – wymagane dodatkowe środki poprawy stanu BRD, wskazane jest pozostawienie radaru, grupa IV – radar powinien zostać, natomiast wymagana jest korekta jego lokalizacji, aby zwiększyć jego skuteczność. Analizę wykonano jednorazowo. W grupie IV znalazły się lokalizacje trzech urządzeń.

Do końca 2020 r. miały zostać zakończone, przy udziale Policji i zarządców dróg, ustalenia w zakresie możliwych dodatkowych środków zmierzających do poprawy stanu bezpieczeństwa, w odniesieniu do 21 lokalizacji przypisanych do grupy III.

Także KRBRD, oprócz corocznych sprawozdań z działalności, nie wprowadziła mechanizmu bieżącej oceny działań i ich wpływu na stan brd. Ze sprawozdań tych jednak nie wynikało, które z podjętych działań miały wpływ na poprawę stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w analizowanym okresie, w tym osiągnięcie celów w poszczególnych filarach NPBRD. Nie podjęto się również próby oceny efektywności prowadzonych działań, czyli analizy w ujęciu osiągnięty efekt/poniesione koszty. Sprawozdania te zawierały pogłębione analizy statystyczne dotyczące zdarzeń drogowych, a karty zadań wskazywały osiągnięcie zaplanowanego w programach realizacyjnych celu danego zadania (lub też nieosiągnięcie).

Za próbę wdrożenia rekomendacji NIK można by było uznać realizację – określonego w PR 2018–2019 – zadania C.1. „Badanie postaw i opinii społeczeństwa względem BRD wraz z przeprowadzeniem efektywności kampanii dotyczących BRD” (lider SKRBRD). Jego celem miało być przeprowadzenie badań dotyczących postaw społeczeństwa względem bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz badań opinii społeczeństwa na temat głównych przyczyn wypadków drogowych, jak również porównanie wyników przeprowadzonych badań z analogicznymi badaniami z lat ubiegłych. W PR 2018–2019 zaplanowane zostało również zadanie C.5. „Monitoring zachowań uczestników ruchu drogowego”, którego liderem także był SKRBRD. Celem prowadzonych w 2018 i 2019 r. badań miało być dostarczenie wiedzy dotyczącej podstawowych zachowań pieszych i relacji pieszy-kierowca na sieci dróg w Polsce.

Jednak pomimo zaplanowania dwóch odrębnych badań, SKRBRD jako realizację zadań C.1. i C.5. wykazał jeden raport odnoszący się do zadania C.5. – opracowany przez Instytut Transportu Samochodowego pn. „Badanie zachowań pieszych i relacji pieszy-kierowca wrzesień-grudzień 2018 r.”, co było działaniem nieuprawnionym. Raport ten odnosił się wyłącznie do zachowań uczestników ruchu drogowego (relacja pieszy-kierowca), nie zawierał oceny efektywności kampanii dotyczących brd, a także założonego w PR 2018–2019 porównania z wynikami analogicznych badań z lat ubiegłych.

W okresie objętym kontrolą SKRBRD zlecił także przeprowadzenie, na podstawie umowy z 18 maja 2018 r., badania na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 1010 respondentów, które objęło bardzo szerokie spektrum zagadnień związanych z brd (od zasad bezpieczeństwa ruchu i zachowań uczestników ruchu, poprzez udzielanie pomocy, do edukacji dzieci i młodzieży). Raport jednak – niewykazany w sprawozdaniu – nie odnosił się wprost do badania dotyczącego efektywności kampanii w zakresie brd, a także nie został upowszechniony wśród członków KRBRD.

NIK negatywnie ocenia brak działań KRBRD na rzecz oceny realizacji poszczególnych zadań i ich wpływu na brd

5.1.4. Finansowanie zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Problem niewystarczającego finansowania zadań dotyczy praktycznie wszystkich podmiotów prowadzących działania w zakresie brd

Jednym z najistotniejszych zagadnień będących przedmiotem kontroli NIK w latach poprzednich i związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem ruchu drogowego, było finansowanie tego rodzaju przedsięwzięć. W megainformacji z 2014 r. podkreślono, że istotnym problemem polskiego „systemu” brd było nierealizowanie lub ograniczenie zaplanowanych działań z uwagi na brak wystarczających środków finansowych.

Także w NPBRD zauważono, iż słabością systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w kraju jest niedostateczne i niestabilne finansowanie. Wskazano na celowość dokonania analizy i przeprowadzenia dyskusji społecznej nad modelem i kształtem systemu finansowania tej dziedziny, a następnie określenia jaka część wpływów z systemu nadzoru nad przedsiębiorstwami może być reinwestowana w brd (wydawana na edukację, programy pomocy ofiarom wypadków, usuwanie miejsc niebezpiecznych na drogach publicznych), a także w jaki sposób powiązać wysokość obowiązkowych składek ubezpieczeniowych użytkowników pojazdów z finansowaniem bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, Najwyższa Izba Kontroli zarekomendowała wprowadzenie mechanizmów mających na celu zapewnienie stabilnego finansowania zadań w zakresie brd. W ocenie NIK konieczne było nie tylko zwiększenie finansowania realizacji zadań, ale także poprawa transparentności wydatkowania środków na ten cel. Pierwszym krokiem powinno być rzetelne oszacowanie aktualnych wydatków państwa dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego, a następnie racjonalizacja dokonywanych wydatków. Pożądane byłoby określenie zasad finansowania przedsięwzięć z zakresu podnoszenia bezpieczeństwa na drogach, w oparciu o wieloletni Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz zapewnienie stabilnego poziomu finansowania działań. Jednocześnie minister odpowiedzialny za koordynację bezpieczeństwa na drogach powinien prowadzić stałą ocenę skuteczności poszczególnych działań w ramach realizowanego zadania, również w relacji efekty/koszty, tak aby zapewnić wzrost efektywności wydatkowania środków.

Ustalenia kontroli P/20/038 wykazały, że nie zostały podjęte działania mające na celu wdrożenia tej rekomendacji. Nie przeprowadzono także, wskazanej w NPBRD, analizy i dyskusji społecznej nad modelem i kształtem systemu finansowania tej dziedziny.

Realizowany model finansowania brd w Polsce w praktyce wciąż uniemożliwia rzetelne oszacowanie zarówno poniesionych dotychczas wydatków, jak również zaplanowanie ich w perspektywie wieloletniej. Ustalenie wysokości rzeczywistych kwot, jakie są co roku wydatkowane na brd, szczególnie w odniesieniu do kosztów wypadków drogowych⁶⁹, mogłoby stanowić podstawę do dostosowania środków finansowych w tym obszarze

⁶⁹ W 2018 r. koszty społeczne wszystkich zdarzeń drogowych w Polsce oszacowano na poziomie 56,6 mld zł, w tym: koszty wypadków drogowych wyniosły 44,9 mld zł, a kolizji drogowych – 11,7 mld zł (opracowanie Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Warszawa 2019 r.).

do rzeczywistych potrzeb. Brak niezbędnych środków finansowych w znacznej mierze limituje bowiem zakres działań profilaktycznych i analitycznych, które powinny być prowadzone celem zapewnienia stałej poprawy brd.

KRBRD, poza ogólnymi informacjami o źródłach finansowania zadań w Programach Realizacyjnych, nie posiadała wiedzy o wysokości wydatków poszczególnych członków Rady na zadania związane z realizacją założeń NPBRD, co Zastępca Przewodniczącego KRBRD tłumaczył brakiem przepisów, które nakładałyby taki obowiązek.

Zdaniem Zastępcy Przewodniczącego KRBRD nie posiadała ona odpowiednich instrumentów prawnych do podejmowania działań zmierzających do skonsolidowania środków finansowych oraz utworzenia jednego centralnego budżetu na działania związane z poprawą brd. Wskazał też, że KRBRD jako organ doradczy i pomocniczy Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego, który odpowiedzialny jest za określanie kierunków i koordynację działań administracji rządowej w sprawach brd nie mogła inicjować zmian w przepisach prawa w tym obszarze – zmiana modelu finansowania działań służących poprawie brd, w tym utworzenie jednego, centralnego budżetu, z którego będą pozyskiwane środki na realizację zadań służących poprawie brd związana jest bezpośrednio z koniecznością wprowadzenia zmian systemowych w polityce i działaniach służących poprawie brd.

Odnosząc się do powyższego NIK zauważa, iż powyższe wyjaśnienia nie uzasadniają braku działań na rzecz wdrożenia rekomendacji, gdyż zgodnie z art. 140c ust. 2 PoRD do zadań KRBRD należy m.in. proponowanie kierunków polityki państwa (pkt 1), a także inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych (pkt 4). W ocenie NIK, nie było zatem żadnych przeciwwskazań formalnych i prawnych do podjęcia przez KRBRD inicjatyw w omawianym obszarze.

Przewodniczący KRBRD posiadał informacje o kwotach wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięć na rzecz brd w ramach PR 2018–2019 oraz PR 2020 w zakresie działań własnych prowadzonych bezpośrednio przez SKRBRD w ramach części 39 budżetu państwa.

SKRBRD na realizację zadań określonych w PR 2018–2019, dla których był liderem (w części zrealizowanej przez podmioty lub osoby zewnętrzne) zawarł umowy na łączną kwotę 32 829,3 tys. zł. W ramach powyższego SKRBRD zrealizował wydatki na łączną kwotę 27 646,3 tys. zł, w tym w szczególności:

1. w ramach zadania *D.2. Wytyczne dotyczące bezpiecznego ruchu rowerowego* – na kwotę 1224,6 tys. zł,
2. W ramach zadania *P.1. Kampania edukacyjna dotycząca nadmiernej prędkości* – przede wszystkim na zakup czasu antenowego w ogólnopolskich stacjach telewizyjnych i radiowych oraz zapewnieniem emisji spotu (łącznie sześć umów) – na łączną kwotę 9999,8 tys. zł,
3. W ramach zadania *P.3. Kampania edukacyjna dotycząca konieczności udzielenia pierwszeństwa przejazdu przez kierowców* – przede wszystkim

KRBRD nie posiadała informacji o wydatkach jej członków na realizację założeń NPBRD

Środki przeznaczone na funkcjonowanie SKRBRD, w tym na realizację zadań określonych w PR 2018–2019, były niewystarczające

na zakup czasu antenowego w ogólnopolskich stacjach telewizyjnych i radiowych oraz zapewnieniem emisji spotu (łącznie sześć umów) – na łączną kwotę 9999,7 tys. zł,

4. Zadania S.2. *Opracowanie strategii poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2020–2030* – w wyniku przeprowadzonego rozeznania rynku zawarto z firmą Polski Instytut Rozwoju sp. z o.o. 7 września 2020 r. umowę, której przedmiotem była nowelizacja NPBRD 2013–2020 w perspektywie 2021–2030, na kwotę 147 tys. zł, którą wydatkowano w całości. NIK zwraca uwagę, iż według stanu na 31 grudnia 2019 r. nie została opracowana strategia poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2020–2030, pomimo że zadanie powinno być zrealizowane na koniec 2019 r. zgodnie z PR 2018–2019.

Zastępca Przewodniczącego KRBRD stwierdził, że środki budżetowe w części 39 pozostające w dyspozycji SKRBRD nie pokrywały w całości wydatków przewidzianych na realizację zadań KRBRD, realizowanych przez SKRBRD, np. na realizację projektu dot. ogólnopolskich działań informacyjno-edukacyjnych skierowane do uczestników ruchu drogowego powyżej 60. roku życia. Środki pozyskiwano również z zewnętrznych źródeł finansowania – głównie pochodziły one z UE i przeznaczone były na realizację konkretnych zadań obszarowych przewidzianych w ustawie.

Nie ma możliwości wyodrębnienia wydatków ponoszonych na brd w ramach budżetu Policji

Ewidencja finansowo-księgowa prowadzona w zarówno w KGP, jak i KWP nie pozwalała na wyodrębnienie wydatków poniesionych na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. W ograniczonym zakresie możliwe było wskazanie wielkości tych kwot w układzie zadaniowym, jednakże tylko niewielka ich część stanowiła bezpośrednie wydatki na brd, a większość była przypisywana na podstawie ustalonego klucza, tj. procentowo według udziału komórek organizacyjnych w wydatkach.

Dane o wielkości wydatków jednostek Policji realizowanych na rzecz brd były ujmowane w sprawozdaniach w układzie zadaniowym, w ramach podzadania 2.1.4. Bezpieczeństwo w ruchu drogowym obejmującego dwa działania: Bezpośrednia służba na drogach⁷⁰ oraz Profilaktyka bezpieczeństwa w ruchu drogowym⁷¹. W latach 2018 i 2019 łączne wydatki na bezpieczeństwo w rd wyniosły odpowiednio: 995,4 mln zł i 1075,9 mln zł, w ujęciu budżetu zadaniowego.

BRD KGP, w celu uzyskania dofinansowania ze środków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, opracowywało merytoryczne podstawy do projektów składanych przez KGP. W maju

⁷⁰ Działanie 2.1.4.1. *Bezpośrednia służba na drogach* miało określony cel „Ograniczenie naruszeń w ruchu drogowym”, mierzony poprzez liczbę kontroli uczestników ruchu drogowego dokonaną przez policjantów ruchu drogowego. Wartość oczekiwana na 2018 r. wynosiła 7 238 894 i została zrealizowana na poziomie 92%, WO na 2019 r. ustalono powyżej 7 682 035 kontroli i została osiągnięta w 85%.

⁷¹ Dla działania 2.1.4.2. *Profilaktyka bezpieczeństwa w ruchu drogowym* określono cel „Wzrost świadomości uczestników ruchu drogowego w zakresie zagrożeń występujących w ruchu drogowym oraz kształtowanie bezpiecznych i kulturalnych zachowań” mierzony liczbą godzin przedsięwzięć profilaktycznych przeprowadzanych przez policjantów rd. Ustalone wartości oczekiwane mierników, w wysokości nie mniej niż 78 245 godzin (2018 r.) i nie mniej niż 96 543 godzin (2019 r.) zostały osiągnięte w kolejnych latach.

2018 r. do Dyrektora Biura Finansów KGP przesłano obszernie uzasadnienie zakupu 202 pojazdów „APRD” – Ambulansów Pogotowia Ruchu Drogowego, ze wskazaniem liczby wypadków drogowych, osób rannych i zabitych w kolejnych latach na tle Europy⁷². Podobnie, w sierpniu 2019 r. umotywowano wnioski o środki na zakup 453 motocykli ciężkich w wersji RD wraz z wyposażeniem (stroje motocyklisty, apteczki, kaski z systemem łączności), dla poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a także 25 motocykli ciężkich dla CSP w Legionowie w celu doskonalenia techniki jazdy.

W latach 2018–2020 Komendant Główny Policji podejmował działania w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych, zwracając się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zwiększenie budżetu Policji. We wrześniu i październiku 2018 r. Komendant Główny Policji otrzymał łącznie środki w kwocie 418 mln zł na wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostek Policji i zakup sprzętu, w tym: transportowego, uzbrojenia, techniki policyjnej oraz informatyki i łączności, zgodnie ze złożonym zapotrzebowaniem. W IV kwartale 2019 r. budżet Policji zwiększono o 193 mln zł z przeznaczeniem na realizację zadań, w tym potrzeby bieżące i uregulowanie zobowiązań wymagalnych (wniosek z października 2019 r. opiewał na blisko 299 mln zł). Kolejne wnioski kierowane do MSWiA w 2020 r. na wydatki bieżące, majątkowe i świadczenia skutkowały przyznaniem dodatkowej kwoty 1304 mln zł w ramach nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 r.

Komendant Główny
Policji pozyskał
dodatkowe środki
finansowe
na realizację zadań

Wystąpienia kierowane do dysponenta części budżetowej obejmowały potrzeby związane z zakupem sprzętu i bieżącym funkcjonowaniem jednostek Policji w ujęciu rodzajowym, według grup ekonomicznych i paragrafów klasyfikacji budżetowej i nie wskazywano na ich przeznaczenie według podziału na służby policyjne. We wnioskach nie wskazywano przeznaczenia środków na zadania, w tym na bezpieczeństwo w ruchu drogowym, ale uwzględniały one potrzeby ruchu drogowego, m.in. na zakup paliwa, środków transportu, ubezpieczeń, usługi serwisowania, przeglądów i napraw sprzętu transportowego i specjalistycznego.

Biuro Finansów KGP gromadziło dane o wielkości środków finansowych przekazywanych na Fundusz Wsparcia Policji, na podstawie przepisów ustawy o Policji. W latach 2018 i 2019 na realizację zadań bezpieczeństwa ruchu drogowego wykorzystano odpowiednio 6,1 mln zł i 5,3 mln zł⁷³, co stanowiło blisko 7% kosztów poniesionych w ramach Funduszu.

Wdrożony w 2017 r. program modernizacji Policji⁷⁴ miał na celu m.in. poprawę skuteczności i sprawności działania Policji w realizacji ustawowych zadań. W okresie objętym kontrolą w obrębie realizowanych przedsięwzięć rzeczowych, na bezpieczeństwo w ruchu drogowym

⁷² <https://www.policja.pl/pol/kgp/biuro-finansow/fundusze-pomocowe/141706,Program-Operacyjny-Infrastruktura-i-Srodowisko-2014-2020.html> [odczyt w dniu 17 grudnia 2020 r.

⁷³ Dane wynikające z ewidencji wydatków w układzie zadaniowym na podzadanie 2.1.4. Bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

⁷⁴ Na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020” (Dz. U. z 2019 r. poz. 2198).

wykorzystano środki na zakup sprzętu transportowego w wysokości 28,1 mln zł (5% ogółu wydatków na transport), sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej – 5,5 mln zł (11% wydatków na uzbrojenie) oraz sprzęt informatyki i łączności⁷⁵.

KGP zakupiła ze środków programu modernizacji Policji oraz Funduszu Wsparcia Policji m.in. ok. 450 środków transportu, w tym: furgony, samochody terenowe, osobowe i motocykle RD, a także sprzęt techniki policyjnej dla służby ruchu drogowego obejmujący m.in.: mierniki prędkości, alkotesty, alkomaty, analizatory narkotyków i środków działających podobnie do alkoholu.

GITD analizowało bieżące potrzeby finansowe

W okresie objętym kontrolą w GITD na bieżąco analizowane były potrzeby w zakresie środków niezbędnych do skutecznej realizacji przez ITD zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. GITD zgłaszało zapotrzebowanie na dodatkowe środki zarówno na etapie składania dokumentów planistycznych, jak i w trakcie roku budżetowego. Wnioski te dotyczyły m.in. zwiększenia środków na zakup usług pocztowych, wydruku masowego i przechowywania dokumentacji, a także wsparcia infrastruktury serwerowej oraz oprogramowania CANARD. Ponadto, GITD w ramach realizacji projektów unijnych sygnalizował brak środków na przenoszenie fotoradarów ze względu na utratę odpowiedniego statusu drogi, co było warunkiem zachowania ciągłości projektu pn. „Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym”⁷⁶. W wyniku podjętych działań plan finansowy GITD na zadania dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego (zadanie 19.1.2. budżetu zadaniowego) w 2019 r. został zwiększony per saldo o kwotę 1099,7 tys. zł, a w 2020 r. (według stanu na 31 października 2020 r.) – o 34 733,6 tys. zł. Uzyskane dodatkowo środki nie były przeznaczane na zwiększenie zatrudnienia.

Wydatki GITD związane z brd były wyodrębnione w ramach budżetu zadaniowego

Wydatki poniesione na bezpieczeństwo ruchu drogowego były wyodrębnione w księgach rachunkowych GITD z wykorzystaniem ewidencji budżetu zadaniowego. W budżecie zadaniowym GITD w okresie objętym kontrolą ujęte zostało zadanie 19.1.2 *Bezpieczeństwo użytkowników sieci drogowej*, na które składały się dwa działania, tj. nr 19.1.2.1 *Nadzór nad bezpieczeństwem ruchu i transportu drogowego* oraz nr 19.1.2.2 *Informacja, promocja i edukacja w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym*⁷⁷.

Działalność delegatur terenowych GITD w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego była ściśle powiązana z działalnością Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD). Delegatury terenowe nie posiadały odrębnych budżetów – wydatki związane z funkcjonowaniem oraz rozwojem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym były

⁷⁵ Szczegółową ocenę realizacji tego programu przedstawiono w informacji o wynikach kontroli nr P/18/038 „Realizacja Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020”.

⁷⁶ Odnosnie przeniesień urzędzeń rejestrujących GITD zawarto osiem porozumień, a w trakcie kontroli procedowane były kolejne cztery porozumienia dotyczące stacjonarnych urzędzeń rejestrujących związane ze sfinansowaniem przez samorządy przeniesień tych urzędzeń do nowych lokalizacji. Skutkiem powyższego koszty przeniesień nie mają obciążać budżetu GITD. Jednocześnie w trakcie kontroli prowadzone były rozmowy w sprawie sfinansowania przeniesienia trzech urzędzeń rejestrujących do odcinkowego pomiaru prędkości, zdemontowanych z ciągu dróg krajowych ze względu na prowadzone remonty i przebudowy.

⁷⁷ Funkcjonowało do 2020 r. Obydwa działania zostały połączone w jedno działanie.

planowane w ramach budżetu przewidzianego dla CANARD. Naczelnicy delegatur terenowych nie kierowali w okresie objętym kontrolą do Głównego Inspektora Transportu Drogowego wniosków o zwiększenie środków z przeznaczeniem na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W okresie objętym kontrolą w GITD na bezpieczeństwo ruchu drogowego (według danych w ww. podziałkach budżetu zadaniowego) poniesione zostały wydatki w kwocie łącznej 285 446,6 tys. zł (w tym budżet państwa – 268 338,4 tys. zł i budżet środków europejskich – 17 108,2 tys. zł), z tego:

- w 2018 r. – 106 861,9 tys. zł (w tym budżet państwa – 104 200,2 tys. zł i budżet środków europejskich – 2661,7 tys. zł),
- w 2019 r. – 115 227 tys. zł (w tym budżet państwa – 112 877,2 tys. zł i budżet środków europejskich – 2349,8 tys. zł),
- w 2020 r. (wg stanu na dzień 30 czerwca 2020 r.) – 63 357,7 tys. zł (w tym budżet państwa – 51 260 tys. zł i budżet środków europejskich – 12 096,7 tys. zł).

W ramach wydatków poniesionych w okresie objętym kontrolą na zadania dotyczące brd zrealizowano m.in. pozapłacowe wydatki związane z funkcjonowaniem systemu nadzoru nad ruchem drogowym, w tym w szczególności na:

- legalizacje urządzeń rejestrujących – 5888,1 tys. zł,
- utrzymanie systemu teleinformatycznego CANARD – 35 767,5 tys. zł,
- wydruk zdjęć z systemu teleinformatycznego CANARD – 780,2 tys. zł,
- usługi pocztowe – 43 314,3 tys. zł,
- zakup stacjonarnych oraz mobilnych urządzeń rejestrujących – 348,2 tys. zł.

Naprawy uszkodzonych urządzeń rejestrujących odbywały się na podstawie zawartych przez GITD umów na naprawy i legalizacje poszczególnych typów urządzeń rejestrujących. Procedury napraw tych urządzeń były wskazane w poszczególnych umowach, w tym w szczególności sposób zgłaszania napraw, akceptowanie kosztorysów i terminy realizacji obowiązujące poszczególnych wykonawców. W okresie objętym kontrolą na naprawę usterek, uszkodzeń lub innych niesprawności urządzeń rejestrujących wydatkowano łącznie 6442,6 tys. zł. Wydatki te nie obejmowały napraw uszkodzeń powstałych w wyniku aktów wandalizmu, które pokrywane były w ramach zawartej kompleksowej umowy na ubezpieczenie mienia (w tym urządzeń rejestrujących)⁷⁸. W okresie objętym kontrolą miały miejsce 34 przypadki uszkodzeń stacjonarnych urządzeń rejestrujących będących skutkiem aktów wandalizmu – polegały one na uszkodzeniu obudowy urządzenia i konstrukcji wsporczej, próbie podpalenia konstrukcji wsporczej, stłuczeniu bądź zamalowaniu szybki osłaniającej obiektyw lub urwaniu anten. W okresie tym nie stwierdzono przypadków całkowitego zniszczenia stacjonarnego urządzenia rejestrującego w wyniku takiego działania. Wydatki na naprawy uszkodzonych urządzeń rejestrujących pokryte przez ubezpieczyciela wyniosły w okresie objętym kontrolą łącznie 778,7 tys. zł.

W GITD wprowadzono zasady finansowania napraw uszkodzonych urządzeń rejestrujących

⁷⁸ Umowa nr 2017/11 z dnia 6 września 2017 r. zawarta pomiędzy Centrum Obsługi Administracji Rządowej a Konsorcjum firm: Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. oraz Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji WARTA S.A. na usługi kompleksowego ubezpieczenia JAP (jednostek administracji państwowej).

5.1.5. Realizacja NPBRD 2013–2020

Nie zostały osiągnięte cele NPBRD 2013–2020

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając pozytywnie w megainformacji z 2014 r. przygotowanie NPBRD, zastrzegła, iż osiągnięcie zapisanych w nim celów może zakończyć się niepowodzeniem, o ile nie zostaną wdrożone istotne zmiany w funkcjonowaniu systemu brd w Polsce. Jak wykazały wyniki kontroli P/20/038 – przeprowadzonej w ostatniej fazie realizacji NPBRD (tj. II półroczu 2020 r.) – zmiany takie nie zostały wprowadzone, co w ocenie NIK przełożyło się na problemy z jego wdrażaniem i – w konsekwencji – miało wpływ na nieosiągnięcie założonych celów:

- w przypadku zabitych celem było ograniczenie ich liczby w 2020 r. do nie więcej niż 2000 osób (według danych policyjnych faktyczna liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych wyniosła 2491),
- w przypadku ciężko rannych celem było ograniczenie ich liczby w 2020 r. do nie więcej niż 6900 osób (według danych policyjnych faktyczna liczba ciężko rannych wyniosła 8805).

Należy jednak podkreślić – opisano to szerzej na str. 46–47 megainformacji – że w 2020 r. doszło do znacznej poprawy wartości parametrów charakteryzujących stan brd, co w znacznej mierze było okolicznością niezależną od działań podmiotów zaangażowanych w działania na rzecz brd i wynikało przede wszystkim ze spadku poziomu natężenia ruchu spowodowanego sytuacją pandemiczną⁷⁹.

KRBRD nierzetelnie wywiązała się z roli koordynatora wdrożenia NPBRD

Za niewystarczające należy uznać działania KRBRD jako koordynatora wdrożenia i realizacji NPBRD. Rada nie posiadała bowiem wiedzy o stanie realizacji założeń i celów NPBRD, ani nie dokonywała w okresie objętym kontrolą takiej analizy. Pomimo rekomendacji NIK wynikających z poprzednich kontroli, a także zleconego wewnątrznie badania ewaluacyjnego, nie wprowadzono mechanizmów kompleksowych, okresowych badań pozwalających na dokonanie oceny faktycznego wpływu realizowanych działań na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, przyjmując jedynie ogólne założenie, że o ile realizowane w ramach danego Programu Realizacyjnego zadanie mieści się w filarach i kierunkach NPBRD, to ma ono wpływ na stan brd. Należy przy tym zauważyć, iż zadania te wskazywali sami członkowie Rady, a Sekretariat KRBRD weryfikował jedynie spójność tych propozycji z założeniami NPBRD.

SKRBRD, ani też KRBRD nie stosowali innych metod bieżącego monitorowania stopnia zaawansowania realizacji zadań wskazanych w poszczególnych Programach Realizacyjnych niż karty zadań, składane corocznie przez członków Rady (liderów zadań), przy czym stopień zrealizowania celów NPBRD, tj. poprawy bezpieczeństwa brd, określali w karcie zadania sami wykonawcy (liderzy) zadań, najczęściej w formie opisowej, poprzez stwierdzenie, że dane działanie ma istotny wpływ na poprawę bezpieczeństwa. Oprócz corocznych sprawozdań z działalności Rady, nie funkcjonował też mechanizm bieżącej, kompleksowej analizy efektów podejmowanych w ramach PR 2018–2019 i 2020 działań, umożliwiających dokonanie oceny wpływu poszczególnych zadań na realizację założeń NPBRD.

⁷⁹ Kwestie te zostały szczegółowo omówione w pkt. 5.1.3.

W okresie objętym kontrolą SKRBRD gromadził jedynie dane sprawozdawcze uwzględniane w corocznym Raporcie o stanie brd oraz działaniach realizowanych w tym zakresie (dalej: raport, sprawozdanie). Zgodnie z art. 140e ust. 3 PoRD Przewodniczący KRBRD składa Radzie Ministrów corocznie, do końca marca następnego roku, sprawozdanie dotyczące stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działań realizowanych w tym zakresie. Sprawozdania te zostały przyjęte uchwałami KRBRD odpowiednio:

- za rok 2017 – uchwała nr 1/2018 z dnia 27 marca 2018 r.,
- za rok 2018 – uchwała nr 1/2019 z dnia 16 maja 2019 r.,
- za rok 2019 – uchwała nr 1/2020 z dnia 21 lipca 2020 r.

W Raportach o stanie brd za 2018 i 2019 r. nie dokonywano szczegółowej analizy stanu realizacji zadań w ramach poszczególnych filarów NPBRD, zaplanowanych do wykonania w PR 2018–2019. Sprawozdania o stanie brd zawierały pogłębione analizy statystyczne dotyczące zdarzeń drogowych oparte głównie o dane Policji (system SEWiK) i WRBRD, a karty zadań wskazywały osiągnięcie zaplanowanego celu danego zadania (lub też nieosiągnięcie), najczęściej w formie potwierdzenia i opisu zrealizowanego działania. Sprawozdania zawierały jedynie zbiorczą informację o przypisaniu poszczególnych zadań do filarów wskazanych w NPBRD, jednak nie identyfikowały, które z podjętych działań i w jakim stopniu służyły realizacji założeń NPBRD w poszczególnych jego filarach i kierunkach, a także jakie ewentualnie działania należy podejmować w celu ich osiągnięcia. Przywołanie wprost działań KRBRD w treści analizy o stanie brd za dany rok miało charakter incydentalny, co nie pozwalało skorelować zrealizowanych zadań z ich wpływem na stan bezpieczeństwa na drogach⁸⁰.

W ocenie NIK wpływ na opisane powyżej okoliczności w zakresie niewystarczającej roli KRBRD jako koordynatora realizacji NPBRD miał w znacznej mierze fakt, iż nie obowiązywały przepisy umożliwiające egzekwowanie przez Przewodniczącego Rady od podmiotów/organów biorących udział w jego realizacji określonych zadań, przy jego bierności co do działań na rzecz zmiany tej sytuacji. Według NIK sytuacja ta wynikała z istotnego obniżenia rangi tego dokumentu, co było konsekwencją zatwierdzenia go przez KRBRD, a nie – jak w przypadku np. programu GAMBIT 2005 – przez Radę Ministrów. Także stan zatrudnienia w SKRBRD (przeciętne średnioroczne zatrudnienie w I półroczu 2020 r. to 7,83 etatu) powodował, że utrudnione było rzetelne prowadzenie działań koordynacyjnych w kontrolowanych obszarach.

KRBRD nie wprowadziła też żadnych działań korygujących mających na celu wdrożenie – odnoszących się do NPBRD⁸¹ i Programów Realizacyjnych – rekomendacji Najwyższej Izby Kontroli oraz zawartych w raporcie z badania ewaluacyjnego.

SKRBRD
w ograniczonym
zakresie gromadził
dane o brd

Nie wprowadzano
działań korygujących
NPBRD

⁸⁰ Przykładowo w sprawozdaniu za 2019 r. przywołano wprost zrealizowaną kampanię „Senior na drodze” wskazując jej wpływ na poprawę bezpieczeństwa w tym obszarze – Sprawozdanie za 2019 r. (str. 28)

⁸¹ Rekomendacje dot. NPBRD zasadniczo odnosiły się do tego rodzaju dokumentu, który miałby zostać uchwalony w przyszłości, np. zawarcie w programie ogólnych założeń finansowania działań w poszczególnych filarach, opracowanie rozwiązań legislacyjnych wprowadzających obowiązek przyjęcia programu na kolejny okres przez Radę Ministrów.

NIK po kontroli P/16/035, zwracając uwagę na stwierdzone ryzyko co do wiarygodności systemu SEWiK, wskazała na konieczność weryfikacji założeń NPBRD w zakresie jednego z celów głównych, tj. ograniczenia do 2020 r. rocznej liczby ciężko rannych do 6900 osób. Stopień realizacji tego celu monitorowany jest na podstawie danych z systemu SEWiK, a jak ustalono, liczba osób rannych, zwłaszcza w stopniu ciężkim, była znacznie zaniżona⁸². Pomimo tego KRBRD nie podjęła jakichkolwiek działań dotyczących tego zagadnienia.

Zastrzeżenia można także sformułować do sposobu wdrożenia rekomendacji zawartych w – zamówionym przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa – raporcie z badania ewaluacyjnego dotyczących Programów Realizacyjnych, np. zatwierdzanie poszczególnych programów powinno nastąpić najpóźniej na początku roku rozpoczynającego okres realizacyjny. Ustalono, że PR 2018–2019 został przyjęty 5 kwietnia 2018 r., a PR 2020 – 28 lipca 2020 r. (tj. w trakcie roku budżetowego).

Nie został określony katalog podmiotów zobowiązanych do opracowania programów sektorowych

Ocenę w zakresie realizacji zadań koordynatora NPBRD uzasadnia dodatkowo fakt, że w NPBRD nie został określony katalog podmiotów zobowiązanych do sporządzenia programów sektorowych⁸³, a KRBRD nie posiadała wiedzy, czy i jakie programy sektorowe/resortowe, a także wojewódzkie lub lokalne⁸⁴, służące poprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, zostały lub powinny zostać opracowane. Programy te, opracowywane z uwzględnieniem nadrzędnego celu jakim jest realizacja celów programu krajowego, miały być podstawowymi narzędziami do wykonania NPBRD.

Wyniki kontroli wykazały bardzo zróżnicowane podejście do realizacji tego zapisu NPBRD w skontrolowanych jednostkach szczebla centralnego:

- GDDKiA nie opracowywała dokumentu traktowanego jako program sektorowy;
- w GITD jako program sektorowy wskazany został dokument pn. „Kierunki działania Inspekcji Transportu Drogowego” opracowywany corocznie, począwszy od 2004 r. na podstawie art. 54 ust. 2 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym. Analiza zapisów ww. dokumentu (na 2018 r., 2019 r. i 2020 r.) wykazała, że nie było w ich treści bezpośredniego odwołania się do NPBRD;
- w Policji opracowano program sektorowy (wewnętrzny program dla realizacji celów NPBRD), pn. „Plan działań Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w latach 2017–2020” z 23 września 2017 r. Dokument ten zawierał elementy odnoszące się do zadań wynikających z „Programu Realizacyjnego na lata 2018–2019” do NPBRD.

⁸² Powołani w trakcie kontroli biegli stwierdzili zaniżenie stopnia ciężkości obrażeń ofiar zdarzeń drogowych w 18 na 20 zbadanych przypadków (tj. 90%).

⁸³ W NPBRD wymienione zostały jedynie przykładowe resorty i instytucje, tj. GDDKiA, KGP, KG PSP, GITD.

⁸⁴ Programy lokalne, zgodnie z NPBRD, miały być realizowane przez lokalne samorządy. Programy te, opracowane z dużym stopniem szczegółowości wskazywać powinny konkretne rozwiązania z zakresu infrastruktury, nadzoru, edukacji i ratownictwa (np. usprawnienie konkretnego skrzyżowania, doposażenie konkretnej jednostki w sprzęt, wskazanie dokładnego miejsca automatycznego nadzoru itp.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ustalenia kontroli przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego (powiaty, miasta na prawach powiatów) nie wykazały ponadto, aby – zgodnie z założeniami NPBRD – na terenie którejkolwiek z tych jednostek powołany został zespół/rada, do obowiązków którego należała realizacja zadań analogicznych jak w przypadku WRBRD. Skontrolowani Starostowie nie byli też w posiadaniu wiedzy o tym, czy w gminach na terenie powiatu powołane zostały gminne i miejskie centra brd.

Ogólne problemy z realizacją programów na szczeblu wojewódzkim pokazują też ustalenia kontroli nr P/20/058. Ustalono, że pomimo przygotowania Programu Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2013–2020 i określenia w nim strategicznych celów, szczegółowych zadań, sposobów ich realizacji oraz finansowania, nie został on zrealizowany. Wiodącą rolę we wdrożeniu Programu miała pełnić Kujawsko-Pomorska Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Tymczasem pomimo, że zakładany okres realizacji Programu kończył się z upływem 2020 r. nie powołano struktury odpowiedzialnej za jego wdrożenie (nie powstało Wojewódzkie Centrum Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, nie powołano Wojewódzkiego, Powiatowych i Gminnych Inspektorów Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego), nie uruchomiono Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Ruchu Drogowego, a także nie stworzono Informatycznego Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Ruchu Drogowego. Powyższe wynikało przede wszystkim z braku środków finansowych.

NIK stwierdziła problemy z wdrażaniem programów brd na szczeblu wojewódzkim

W celu opracowania Programu Realizacyjnego 2018–2019 SKRBRD zwracał się do członków KRBRD z prośbą o przekazanie informacji o zadaniach już rozpoczętych, które miały stanowić kontynuację działań podejmowanych w latach poprzednich oraz propozycji zadań przewidzianych do realizacji. Prośba ta uwzględniała wnioski z badania ewaluacyjnego i nakładała na poszczególnych członków Rady obowiązek wypełnienia karty zadania zgodnie z określonymi zasadami opisującymi m.in. źródła finansowania, termin realizacji i zasady rozpowszechniania efektów działań. Członkowie KRBRD przekazywali informacje w formie propozycji karty zadań. Na podstawie przekazanych propozycji SKRBRD opracowywał projekt PR, który był przedkładany do wstępnej akceptacji Przewodniczącemu KRBRD. Następnie projekt przekazywany był do rozpatrzenia oraz uzgodnienia przez wszystkich członków KRBRD. Zadania do realizacji w PR wskazywali więc sami członkowie Rady, a analizę ich zgodności z filarami NPBRD przeprowadzano podczas wstępnego uzgadniania. Na tym etapie wskazywano też liderów poszczególnych zadań.

Procedura opracowywania Programów Realizacyjnych

PR 2020, z uwagi na fakt, że był ostatnim w ramach obowiązywania NPBRD, został opracowany przez Sekretariat KRBRD m.in. w celu zakończenia rozpoczętych lub realizowanych cyklicznie w długim okresie programowania zadań. Zadania i ich liderów wskazał SKRBRD. Członkowie KRBRD przedstawili w formie karty informacje dotyczące zadań, dla których zostali wskazani jako lider. Dalszy etap procedowania pozostał bez zmian.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2018–2019 realizowano łącznie 38⁸⁵ zadań w poszczególnych filarach NPBRD. Zrealizowano 29 zadań (76,3%), z tego 15 zakończono, a 14 zaplanowano do kontynuacji. Natomiast dziewięć zadań (23,7%), pomimo ich niezrealizowania lub niezrealizowania ich części, nie zostało zaplanowanych do kolejnego PR. Zadania kontynuowane w 2020 r. dotyczyły przede wszystkim kwestii inwestycyjnych, zakupów sprzętu lub wieloletnich projektów, w tym szkoleniowych.

W ramach NPBRD realizowano istotne z punktu widzenia brd zadania

Niezależnie od zastrzeżeń sformułowanych przez NIK do sposobu planowania i wdrażania działań w ramach NPBRD (w tym Programów Realizacyjnych), w okresie objętym kontrolą zrealizowanych zostało szereg istotnych zadań z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, np. zadanie D.2. (lider SKRBRD) dotyczący opracowania, w formie podręcznika, wytycznych organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego wraz ze wskazaniem rekomendacji dotyczących stosowania prawidłowych i skutecznych rozwiązań w zakresie projektowania, budowy i eksploatacji infrastruktury rowerowej.

Zrealizowane przez SKRBRD działania dotyczące działalności edukacyjno-prewencyjnej opisano w dalszej części informacji.

W PR 2018–2019 w ramach filaru „System zarządzania brd” (lider: SKRBRD) określono zadania S.3. „Ogólnopolskie szkolenie dla nauczycieli w zakresie edukacji dzieci i młodzieży w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego” i S.6. „Ogólnopolskie szkolenie dla samorządowych zarządców dróg w zakresie stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego”.

Zadanie S.3. miało być realizowane w 2019 r. Celem szkolenia było m.in. wyposażenie nauczycieli w niezbędną wiedzę i narzędzia do prowadzenia lekcji z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego na każdym etapie nauki dzieci i młodzieży. Adresatem szkolenia mieli być nauczyciele chcący wprowadzić zakres bezpieczeństwa ruchu drogowego do realizowanych programów nauczania. Zadanie miało być zrealizowane w trzech etapach (m.in. przeprowadzenie szesnastu jednodniowych szkoleń z zakresu funkcjonowania platformy e-learningowej oraz zakresu merytorycznego szkolenia e-learningowego – szkolenie miało odbyć się we wszystkich województwach, a docelowo zakładano przeszkolenie około 3 tys. osób do końca 2019 r.).

W sprawozdaniu z działalności KRBRD za 2019 r. w karcie zadania S.3 wskazano, że zadanie nie zostało zrealizowane i ze względu na przedłużającą się procedurę przetargową miało zostać wdrożone w II połowie 2020 r. Zadanie wpisano do PR na rok 2020. Umowę na realizację szkoleń zawarto 6 sierpnia 2020 r., a termin realizacji przewidziano do końca 2020 r. W związku z zasadami dotyczącymi zwalczania pandemii koronawirusa COVID-19, 24 listopada 2020 r. Sekretarz Rady zawarł aneks nr 1 do umowy wprowadzający możliwość przeprowadzania szkoleń on-line. Szkolenie miało zostać przeprowadzone maksymalnie dla 1920 osób (do dnia 30 listopada 2020 r. na 18 sesjach on-line przeszkolono 1841 uczestników).

⁸⁵ W tym zadanie r.2 zostało podzielone na dwa odrębne podzadania realizowane przez MZ i MSWiA.

Zadanie S.6 miało być realizowane w latach 2018–2019. Projekt zakładał przeprowadzenie ogólnopolskich szkoleń dla samorządowych zarządców dróg w zakresie stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. Szkolenia miały być skierowane do przedstawicieli kadry, w tym organów zarządzających ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz przedstawicieli zarządców dróg, Policji i osób opiniujących projekty organizacji ruchu w procedurze zatwierdzania ich do realizacji. Szkoleniem miało być objęte docelowo nie mniej niż 2800 osób. W sprawozdaniu z działalności KRBRD za 2018 r. w karcie zadania S.6 stwierdzono, że zadanie nie zostało zrealizowane. W 2018 r. zostało ogłoszone postępowanie przetargowe, jednak zostało ono unieważnione (nie wpłynęła żadna oferta). Przetarg wszczęto ponownie 27 lutego 2019 r.

Umowę na realizację zadania S.6. zawarto 4 czerwca 2019 r. Termin realizacji przewidziano na 24 miesiące od daty zawarcia umowy. Cykle 3-dniowych, stacjonarnych szkoleń miały objąć maksymalnie 3 tys. osób (w PR przyjęto wartość 2800 osób). Ostatecznie wykonawcą projektu zostało konsorcjum dwóch podmiotów (aneks nr 1 z 6 marca 2020 r.). Aneksem nr 2 z 29 maja 2020 r. ze względu na ograniczenia wynikające z przepisów dotyczących zwalczania pandemii koronawirusa wprowadzono możliwość realizacji szkoleń w trybie *on-line*. Na podstawie zaakceptowanych protokołów odbioru realizacji umowy na 26 listopada 2020 r. przeszkolone zostały 2643 osoby, co stanowiło 88% wykonania zamówienia.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, iż istnieją poważne zastrzeżenia co do rzetelności realizacji części zadań określonych w Programie Realizacyjnym 2018–2019:

- w ramach kierunku „Legislacja” określono zadanie D.12. „Wydanie nowych regulacji z zakresu znaków i sygnałów drogowych” (lider: Ministerstwo Infrastruktury/Departament Transportu Drogowego). Jego celem miało być wydanie nowych uregulowań w zakresie znaków i sygnałów drogowych oraz szczegółowych warunków technicznych dla tych znaków i sygnałów oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drodze. Miały być one ponadto bardziej przejrzyste i aktualne (dostosowane do obecnego poziomu rozwoju technicznego), pozbawione zidentyfikowanych niejednoznaczności w treści niektórych przepisów. Nowe regulacje nie zostały jednak wydane, natomiast jako sposób realizacji zadania wskazano opublikowanie, ze względu na ich liczne dotychczasowe nowelizacje, w Dzienniku Ustaw obwieszczeń Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji o ogłoszeniu tekstów jednolitych następujących rozporządzeń: w sprawie znaków i sygnałów drogowych (MI i MSWiA) oraz w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (MI);
- w ramach filaru „Ratownictwo i opieka powypadkowa” (kierunek: ratownictwo/badania) zaplanowano zadanie r.3. „Analiza systemu pomocy ofiarom wypadków drogowych i ich rodzinom” (lider:

NIK sformułowała
zastrzeżenia
co do realizacji części
z zadań PR 2018–2019

SKRBRD). Zakres planowanych działań i oczekiwane rezultaty obejmowały dokonanie ekspertyzy w zakresie oceny systemu pomocy ofiarom wypadków drogowych i ich rodzinom w celu przedstawienia rekomendacji zmian w polskim prawie. Przedmiotem umowy zawartej z firmą zewnętrzną było wykonanie ekspertyzy dotyczącej stanu prawnego w zakresie pomocy ofiarom wypadków drogowych i ich rodzinom w krajach Unii Europejskiej. Jednym z etapów opracowania miała być ocena tych systemów w celu przedstawienia rekomendacji zmian w polskim prawie. Ekspertyza dotycząca tego zagadnienia (etap I zamówienia) została przekazana do SKRBRD 24 września 2018 r.

Sporządzona ekspertyza nie zawierała wprost rekomendacji dotyczących konieczności skonkretyzowanych zmian w polskim prawie, które miałyby wpłynąć na poziom pomocy świadczonej ofiarom wypadków drogowych i ich rodzinom. Zawarte wnioski i rekomendacje odnosiły się do wskazania kierunków działań państwa. Ponadto w obszarze niezbędnych działań ekspertyza wskazywała na konieczność tworzenia centrów pomocy ofiarom wypadków, świadczących kompleksową pomoc, tj. prawną, medyczną, psychologiczną oraz finansową. Ekspertyza została przekazana przez Przewodniczącego KRBRD pismami z 28 listopada 2018 r. oraz 28 stycznia 2019 r. Ministrowi Sprawiedliwości wraz z rekomendacjami dalszych działań w tym zakresie. Rekomendacje te sprowadzały się do prośby o dalszą współpracę w zasygnalizowanym obszarze. SKRBRD nie wskazał innych członków Rady, którym przekazano to opracowanie. Ustalenia kontroli nie wykazały też, aby rekomendacje zostały zrealizowane;

- w PR 2018–2019 określono zadanie C.7. „Analiza powszechnej dostępności do szkolenia i egzaminu na kartę rowerową oraz wprowadzenia obowiązku stosowania kasków rowerowych u dzieci do wieku zakończenia szkoły podstawowej” (lider: SKRBRD). Planowane było także rozpoczęcie prac nad opracowaniem propozycji zmian legislacyjnych dotyczących obowiązku powszechnego stosowania w Polsce kasków rowerowych w przypadku dzieci (do czasu ukończenia szkoły podstawowej). Zadanie było realizowane w 2019 r., a w karcie zadania zapisano, że (cyt.) *KRBRD podjęła próbę dokonania analizy skali dostępności do szkolenia i ilości egzaminów oraz wydanych kart rowerowych. Napotkano trudności z uzyskaniem pełnych danych od podmiotów realizujących tego typu zadania lub były one szczątkowe. Nie każdy podmiot prowadzi zagregowaną statystykę realizacji tego typu egzaminów lub samych działań profilaktycznych, nie jest ona prowadzona archiwalnie. W związku z brakiem możliwości dostępu do pełnych danych, które mogłyby stanowić rzetelną dalszą podstawę analizy problemu w skali makro zadanie zostało zawieszone.* W PR 2020 nie zaplanowano kontynuacji tego zadania, a w toku kontroli nie przedstawiono dokumentów wskazujących kiedy i w jakim trybie została podjęta decyzja o zawieszeniu jego realizacji.

Stwierdzono także przypadki, w których udział w opracowywaniu Programów Realizacyjnych ograniczał się do przekazania propozycji zadania, które niezależnie od decyzji co do uwzględnienia go w PR, i tak by było wykonywane, np.: w PR 2018-2019 GITD zostało wskazane jako lider

zadania Po.3. „Zwiększenie efektywności działań kontrolnych ITD”. Głównym celem projektu był zakup nowoczesnego sprzętu i wyposażenia, co miało pozwolić na zwiększenie efektywności przeprowadzanych kontroli i przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ograniczenia negatywnego wpływu transportu na środowisko naturalne. Wskaźniki produktu dla zadania wynikały z podpisanej 26 września 2018 r. i realizowanej niezależnie od NPBRD umowy o dofinansowanie projektu „Wzmocnienie potencjału Inspekcji Transportu Drogowego”. Na dzień zakończenia kontroli nie osiągnięto jednak wskaźnika produktu dla „zakup mobilnych jednostek diagnostycznych wraz z pojazdem do przewożenia” z uwagi na unieważnienie dwóch przetargów. Główny Inspektor Transportu Drogowego wyjaśnił, że dostawa mobilnych jednostek planowana jest w 2021 r. (pierwsze cztery sztuki) oraz w 2022 r. (kolejne 12 szt.).

Miała też miejsce sytuacja, w której GDDKiA (tj. jednostka wykonawcza zadania ujętego w PR 2018–2019 nr D.1. „Realizacja zadań inwestycyjnych poprawiających BRD na istniejącej sieci dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA”) nie brała udziału w pracach nad PR i nie została poinformowana przez lidera tego zadania (tj. Ministerstwo Infrastruktury) o tym, które konkretnie inwestycje (w ogólnej liczbie 488) wskazało do uwzględnienia w Programie. Informacji w powyższym zakresie nie posiadała też KRBRD. GDDKiA, nie posiadając listy zadań inwestycyjnych, realizowała je według własnych planów.

W PR 2018–2019 określono zadanie Po.1. „Dokonanie standaryzacji polskiej normy dotyczącej wyposażenia apteczki samochodowej oraz analiza możliwości jej wprowadzenia jako elementu wyposażenia pojazdu” (lider SKRBRD⁸⁶). Celem zadania miały być działania umożliwiające rozpoczęcie procedury zmiany przepisów prawnych mających na celu wprowadzenie jako obowiązkowego wyposażenia samochodów osobowych apteczek, zgodne z wypracowaną polską normą standaryzacyjną. Zadanie miało być realizowane w dwóch segmentach: a) dokonanie standaryzacji; b) analiza możliwości wprowadzenia zmian legislacyjnych.

Zadanie było realizowane w 2018 i 2019 r. W karcie zadania za 2018 r. zapisano, że SKRBRD opracował propozycję standaryzacji wyposażenia apteczki, przekazanej zgodnie z właściwością do zaopiniowania Ministerstwu Zdrowia. Konsultant krajowy w dziedzinie medycyny ratunkowej przychylił się do inicjatywy usystematyzowania kwestii wyposażenia apteczek samochodowych i uregulowania kwestii prawnych. W sprawozdaniu zaznaczono, że segment standaryzacji wyposażenia apteczek samochodowych został zrealizowany, natomiast segment b) (tj. analiza możliwości zmian legislacyjnych) pozostał niezrealizowany. W karcie zadania w 2019 r. zapisano dokładnie taki sam, jak na koniec 2018 r., stan realizacji zadania (tj. przekazanie do Ministerstwa Zdrowia propozycji do opiniowania

Nie zrealizowano zadania dot. normy wyposażenia apteczki samochodowej

⁸⁶ W wyniku przeprowadzonego rozeznania rynku zawarto z wybranym wykonawcą 7 grudnia 2016 r. umowę, której przedmiotem było dokonanie oceny zagadnień z zakresu medycyny ratunkowej i medycyny katastrof do projektu katalogu zadań do realizacji w obszarze ratownictwa przedmedycznego w wypadkach komunikacyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, na kwotę 30 750 zł. W trakcie kontroli przedłożono m.in. fakturę i protokół odbioru, do dnia zakończenia kontroli nie przedłożono jednak potwierdzenia dokonania płatności.

i konsultacji). W PR 2020 nie zaplanowano kontynuacji tego zadania. Do zakończenia kontroli SKRBRD nie posiadał informacji o stanie prac nad wprowadzeniem przepisów ustalających polską normę wyposażenia apteczki samochodowej ani o kontynuacji prac nad tym zagadnieniem.

Natomiast Minister Zdrowia⁸⁷, tj. jeden ze wskazanych w PR podmiotów wykonawczych tego zadania, podkreślił, że kwestie dotyczące zawartości apteczki samochodowej oraz wprowadzenia apteczki jako elementu wyposażenia pojazdu (cyt.) *to zagadnienie pozostające w zakresie właściwości Ministra Infrastruktury i ustawy (...) o kierujących pojazdami*. Minister Zdrowia nie odniósł się przy tym w żaden sposób do faktu przekazania mu propozycji standaryzacji do opiniowania, zatem należy uznać, iż żadnych działań w ramach tego zadania nie realizował.

Nie zrealizowano dwóch kluczowych zadań PR o znaczeniu systemowym

Do końca 2019 r. nie zostały zrealizowane dwa kluczowe z punktu przeprowadzenia niezbędnych działań systemowych zadania, tj. S.1. „Reforma systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w Polsce” oraz S.2. „Opracowanie strategii poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2020–2030” (liderem obydwu zadań, zgodnie z PR 2018–2019, był SKRBRD).

W przypadku zadania S.1. Zastępca Przewodniczącego KRBRD wyjaśnił, że nie zostały przeprowadzone prace legislacyjne, ponieważ skala i zakres reformy systemu zarządzania brd na poziomie centralnym został uzależniony od realizacji i zakresu interwencji opracowywanej strategii poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2021–2030. Do opracowania tego dokumentu SKRBRD przystąpił w 2020 r. Projekt NPBRD 2021–2030 w trakcie kontroli był w fazie uzgadniania, przed przekazaniem dokumentu do akceptacji członkom KRBRD. Odnosząc się natomiast do zadania S.2. Zastępca Przewodniczącego KRBRD wskazał, że realizacja tej strategii w zakładanym kształcie okazała się być niemożliwa jeszcze w 2019 r., z uwagi na charakter dokumentu (dokument strategiczny z długą perspektywą oddziaływania) oraz fakt, że na przełomie lat 2019 i 2020 zmieniały się uwarunkowania międzynarodowe oraz następowała ewaluacja strategii w zakresie transportu (m.in. 24 września 2019 r. przyjęta została przez Radę Ministrów uchwała w sprawie przyjęcia Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r., a na początku września 2020 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ ogłosiło lata 2021–2030 Drugą Dekadą Działań na Rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, określając główne cele do osiągnięcia do roku 2030).

KRBRD nie posiadała informacji o realizacji wybranych zamierzeń zawartych w NPBRD

W NPBRD wskazano ogólne zamierzenia dotyczące koniecznych zmian w prawie w ramach poszczególnych filarów. Przewodniczący KRBRD oraz SKRBRD nie posiadali wiedzy o tym, czy zadania te zostały podjęte przez innych członków Rady. Zamierzenia te, z wyjątkiem filaru „Bezpieczny pojazd”, nie były w okresie objętym kontrolą ujmowane w PR. W toku kontroli Zastępca Przewodniczącego KRBRD poinformował jedynie, że informacje o ewentualnie podejmowanych działaniach posiadają członkowie Rady, we właściwościach których znajdują się wskazane zagadnienia.

⁸⁷ Pismo z 4 lutego 2021 r. (sygn. ZPM.051.90.2021)

W NPBRD w ramach filaru „Bezpieczny człowiek” wskazano na zasadność nowelizacji aktów prawnych związanych z zagadnieniem kształtowania bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego, w tym m.in.:

- zmniejszenie ryzyka zaistnienia wypadków z udziałem młodych kierowców poprzez wprowadzenie nowych przepisów (np. tzw. okresu próbnego, wyższych stawek mandatów za wykroczenia w ruchu drogowym, innego sposobu naliczania punktów karnych);
- uporządkowanie kompetencji instytucji zajmujących się nadzorem nad zachowaniami uczestników ruchu drogowego.

Zastępca Przewodniczącego KRBRD wskazał Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jako właściwego do podjęcia działań w celu ich wdrożenia. Natomiast w informacji uzyskanej z Ministra SWiA⁸⁸, odnosząc się do ww. zapisów NPBRD, przywołał uregulowania zawarte w ustawie o kierujących pojazdami w rozdziale 14 „Okres próbny” i rozdziale 15 „Nadzór nad kierującym”, przy czym ustawa ta – jak podkreślił Minister SWiA – znajduje się we właściwości Ministra Infrastruktury⁸⁹.

Odnosnie rozdziału 14 „Okres próbny”⁹⁰ należy jednak zauważyć, że choć ustawa o kierujących pojazdami została uchwalona 5 stycznia 2011 r., a przepisy tego rozdziału weszły w życie 4 czerwca 2018 r.⁹¹ to od tego dnia nie są stosowane⁹², pomimo że podlegały już nowelizacjom. Nie został także określony termin, do którego obowiązuje zawieszenie stosowania tego rozdziału – decyzja uzależniona została od ogłoszenia przez ministra właściwego do spraw informatyzacji komunikatu określającego termin wdrożenia wskazanych w tym przepisie rozwiązań technicznych.

Przepisy dot. okresu próbnego weszły w życie, ale nie są stosowane

NIK zwraca uwagę na bardzo istotny aspekt społeczny jakim jest zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego powodowane przez tzw. młodych kierowców (w wieku 18–24 lata), tj. osoby, których w znacznej mierze dotyczyły przepisy zawieszonego w stosowaniu rozdziału 14. Ze statystyk policyjnych wynika bowiem, że w latach 2016–2019 byli oni sprawcami około 20% wypadków powstałych z winy kierujących, w wyniku których śmierć poniosło 1900 osób oraz było ponad 28 tys. rannych. Ta grupa sprawców wypadków charakteryzowała się ponadto w całym analizowanym okresie najwyższym wskaźnikiem wypadkowości na 10 tys. populacji (w 2019 r. wyniósł on 17,4).

⁸⁸ Pismo z 5 lutego 2021 r. (sygn. DKiN-KKN-0740-4/2021).

⁸⁹ Na podstawie art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, ze zm.).

⁹⁰ Uregulowane zostały w nim m.in. czas trwania okresu próbnego, a także obowiązki w trakcie jego trwania (kurs doszkalający w zakresie brd, a także praktyczne szkolenie w zakresie zagrożeń w ruchu drogowym).

⁹¹ Zgodnie z art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. poz. 82), art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2183, ze zm.) oraz art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 30 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2001, ze zm.).

⁹² Na podstawie art. 14 ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. poz. 957, ze zm.).

Niezależnie od powyższego, w ocenie NIK trudno uznać, aby celem realizacji zamierzeń NPBRD na lata 2013–2020 (przyjętego uchwałą KRBRD z 20 czerwca 2013 r.) były kwestie, które zostały zamieszczone w uchwalonej półtora roku wcześniej i obowiązującej na dzień przyjęcia NPBRD ustawie o kierujących pojazdami. Ustalenia kontroli NIK nie wykazały, aby były prowadzone prace mające na celu wdrożenie zamierzeń NPBRD w innym kształcie.

Odnosząc się natomiast do wskazanego w piśmie MSWiA rozdziału 15 „Nadzór nad kierującym” należy podkreślić, że zamieszczone w nim zostały ogólne zasady dotyczące nadzoru nad kierującymi, w bardzo wąskim zakresie odnoszące się do kierowców w okresie próbnym (czyli i tak przepisów niestosowanych). Mając na uwadze powyższe oraz fakt, iż na dzień uchwalenia NPBRD przepisy tego rozdziału już obowiązywały, także i w tym przypadku trudno je uznać za realizację zamierzeń NPBRD.

Nie została dokonana
zmiana taryfikatora
za wykroczenia
w ruchu drogowym

W ramach filaru NPBRD „Bezpieczna prędkość” planowana była nowelizacja aktów prawnych odnoszących się do prędkości pojazdów, w tym modyfikacja trybu karania naruszeń w ruchu drogowym związanych z nadmierną prędkością. Zastępca Przewodniczącego KRBRD nie posiadał informacji o pracach w powyższym zakresie, wskazał natomiast jako właściwego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zadanie pn. „Zmiana tzw. taryfikatora za wykroczenia w ruchu drogowym” (lider: Minister Spraw Wewnętrznych) zostało zamieszczone w Programach Realizacyjnych na lata 2014–2015 i 2015–2016, z zastrzeżeniem, że jego realizacja miała nastąpić po zrealizowaniu zadania pn. „Podniesienie maksymalnej wysokości grzywnien” (lider: MS) także zaplanowanego w ramach ww. Programów Realizacyjnych. Minister Sprawiedliwości nie zrealizował tego zadania, więc – jak podkreślił MSWiA – nie była możliwa zmiana stosownego rozporządzenia dotyczącego grzywnien nakładanych w drodze grzywnien nakładanych w drodze mandatów karnych.

Warto przy tym podkreślić, iż w dyskusji publicznej od wielu lat podnoszony jest aspekt nieadekwatności maksymalnej kwoty grzywny możliwej do nałożenia w drodze mandatu karnego, w szczególności w związku z naruszeniem przepisów o ruchu pojazdów. Zgodnie z art. 96 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁹³ w postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 zł⁹⁴ i taka też maksymalna kwota grzywny została określona w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywnien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń⁹⁵ – weszło ono w życie 23 grudnia 2003 r. i w tym kształcie obowiązuje do dnia dzisiejszego. O nieadekwatności maksymalnej grzywny mogą świadczyć w szczególności wyniki analizy porównawczej dotyczącej zmian wartości wynagrodzenia minimalnego oraz przeciętnego na przestrzeni ostatnich 18 lat, jednoznacznie wskazujące na to, że w okresie tym analizowane wartości uległy znacznemu wzrostowi:

⁹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 457

⁹⁴ W przypadkach określonych w art. 9 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281) – do 1000 zł.

⁹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1624, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- minimalne miesięczne wynagrodzenie w 2003 r. wynosiło 800 zł, natomiast w 2021 r. – 2800 zł⁹⁶ (wzrost o 250%);
- przeciętne miesięczne wynagrodzenie za 2003 r. wyniosło 2201,47 zł, natomiast za 2020 r.⁹⁷ – 5167,47 zł (wzrost o 134%).

W NPBRD w ramach filaru „Bezpieczny człowiek” wskazano na zasadność wprowadzenia nowych aktów prawnych związanych z zagadnieniem kształtowania bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego, w tym m.in.:

- zmniejszenia ryzyka zaistnienia wypadków z udziałem osób starszych,
- zmniejszenia ryzyka zaistnienia wypadków spowodowanych przez osoby przewlekle chore (np. poprzez okresowe badania lekarskie).

Również w tym przypadku należy uznać, że prace mające na celu wdrożenie powyższych zamierzeń nie zostały zrealizowane. Zastępca Przewodniczącego KRBRD nie posiadał bowiem żadnej wiedzy w tym zakresie, a wskazany przez niego jako właściwy w tej sprawie Minister Zdrowia wskazał na rozporządzenie z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców⁹⁸. Minister Zdrowia podkreślił jednocześnie, że obowiązujące przepisy prawne nie regulują kwestii wieku i podziału na wiek.

Przesłanki do skierowania kierowcy (czyli osoby uprawnionej do kierowania pojazdem silnikowym lub motorowerem) na badania lekarskie określone zostały w art. 99 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami i, podobnie jak ww. rozporządzenie, jedynie w sposób pośredni dotyczą osób starszych lub przewlekle chorych (chodzi o sytuację, w której istnieją uzasadnione zastrzeżenia co do stanu zdrowia kierowcy). Przepis ten w niezmiennym brzmieniu znajduje się w ustawie o kierujących pojazdami od dnia jej uchwalenia (tj. 5 stycznia 2011 r.), czyli półtora roku przed przyjęciem NPBRD.

Szczególne zainteresowanie kwestią osób starszych i przewlekle chorych w kontekście bezpieczeństwa ruchu drogowego potwierdzają zapisy uchwały Nr 161 z dnia 26 października 2018 r. Rady Ministrów o przyjęciu dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO–UCZESTNICTWO–SOLIDARNOŚĆ⁹⁹. Podkreślono w nim, że osoby starsze nie zawsze zdają sobie sprawę, iż zmiany fizjologiczne związane z wiekiem mają wpływ na percepcję i możliwość kierowania np. rowerem czy samochodem, że możliwości psychomotoryczne z wiekiem ulegają pogorszeniu, jak choćby narząd wzroku, a także nie są świadomi, jakie są efekty uboczne przyjmowania leków i jaki mają wpływ na zdolność poruszania się w ruchu drogowym.

Nie zostały wprowadzone zmiany dot. kształtowania bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego

Osoby starsze i przewlekle chore to szczególna grupa uczestników ruchu drogowego

⁹⁶ <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/skladki-wskazniki-odsetki/wskazniki/minimalne-wynagrodzenie-za-prace-od-2003-r>

⁹⁷ <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/skladki-wskazniki-odsetki/wskazniki/przecietne-wynagrodzenie-w-latach>

⁹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 2213.

⁹⁹ M.P. poz. 1169.

NIK zauważa, iż możliwości w zakresie weryfikacji sprawności psychomotorycznych (w szczególności osób starszych i przewlekle chorych) może dawać na przykład zaplanowany proces wymiany praw jazdy, z zastrzeżeniem, że każdy przypadek powinien być oceniany indywidualnie. Znaczna część osób starszych uzyskała uprawnienia do kierowania pojazdami przed 18 stycznia 2013 r., a przepis art. 124 ustawy o kierujących pojazdami, regulujący zasady wymiany praw jazdy wydanych do 18 stycznia 2013 r., w obecnym brzmieniu nie uzależnia uzyskania prawa jazdy, zgodnego z nowym wzorem, od przeprowadzenia dodatkowych badań lekarskich, choć może to zapewnić odpowiednia nowelizacja przepisów.

Nie został stworzony system zbierania statystyk całego procesu ratowniczego

W ramach filaru „Ratownictwo i opieka powypadkowa” zapowiedziano stworzenie systemu zbierania precyzyjnych statystyk w zakresie całego procesu ratowniczego i opieki powypadkowej. Również w tym przypadku ustalenia kontroli nie wykazały, aby zagadnienia to było przedmiotem prac, w tym legislacyjnych, mających na celu wdrożenie takiego systemu przez KRBRD bądź, wskazanego przez Przewodniczącego KRBRD jako właściwego, Ministra Zdrowia.

5.1.6. Zmiany prawa w obszarze BRD

Niezbędne zmiany w prawie są wprowadzane z opóźnieniem

Sytuacja w obszarze brd wymaga ciągłej i bieżącej analizy, tak aby zaproponowane i wdrożone rozwiązania prawne przyczyniały się do stałej poprawy stanu bezpieczeństwa na drogach (jak np. ustalenie pierwszeństwa pieszych przy wchodzeniu na przejście dla pieszych) oraz umożliwiały szybką odpowiedź na zmieniające się uwarunkowania (np. masowe wykorzystanie hulajnóg elektrycznych). Zauważyć przy tym należy, że Policji i KRBRD nie była znana skala zagrożenia w ruchu drogowym (wyrażona np. liczbą zdarzeń drogowych) powodowana przez użytkowników tego rodzaju urządzeń.

W ostatnich latach zmiany takie były wprowadzane do porządku prawnego, przy czym NIK zwraca uwagę, że proces ten był długotrwały, pomimo że w wielu przypadkach procedowane rozwiązania nie dotyczyły skomplikowanych, wielowątkowych zagadnień (tak było np. w przypadku tzw. „korytarzy życia” czy też choćby uregulowania statusu hulajnóg elektrycznych). Cały szereg procedowanych zmian nie doczekał się w ogóle realizacji. Dotyczy to np. zapowiadanych zmian w zakresie maksymalnej kwoty grzywny, którą można nałożyć w postępowaniu mandatowym (opisano to we wcześniejszej części megainformacji), jak również zmian przepisów zaproponowanych przez NIK już w megainformacji z 2014 r., odnoszących się do trybu nakładania mandatu za przekroczenie prędkości ujawnionych przez system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym i karania cudzoziemców spoza UE dopuszczających się naruszeń przepisów (projekt stosownej ustawy został opracowany przez GITD w 2018 r.), jednak do dnia zakończenia kontroli nie był nawet wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

Pomimo powtarzanych od lat wniosków pokontrolnych NIK nie były też podejmowane działania na rzecz nowelizacji rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, w szczególności odnoszących się do wyznaczenia dla poszczególnych kategorii dróg ostatecznych terminów wdrożenia stałych organizacji ruchu.

Trwający długo proces wprowadzania zmian w tym obszarze prowadził m.in. do sytuacji, w której obywatelowi trudność mogło sprawić ustalenie, które przepisy w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa ruchu drogowego na dany dzień obowiązywały, np. są opisane w informacji takie przepisy, które weszły w życie, a nie są stosowane, pomimo że podlegały już nowelizacjom (dot. okresu próbnego opisanego w rozdziale 14 ustawy o kierujących pojazdami). Są też takie rozporządzenia, które w dniu wejścia w życie (po blisko dwuletnim *vacatio legis*) utraciły moc z powodu zmiany delegacji ustawowej do ich wydania – dot. rozporządzeń wydanych na podstawie art. 48a i 74a ustawy o kierujących pojazdami.

Podobna sytuacja ma miejsce na przykład w zakresie przepisów regulujących kwestię punktów karnych w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów ruchu drogowego. Przepis art. 130 PoRD, nakładający na Policję obowiązek prowadzenia ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego, stanowił także w ust. 4 delegację ustawową¹⁰⁰ do określenia, w drodze rozporządzenia, m.in. sposobu punktowania i liczby punktów odpowiadających naruszeniu przepisów ruchu drogowego¹⁰¹. Na podstawie ww. delegacji (art. 130) Minister Spraw Wewnętrznych wydał 25 kwietnia 2012 r. rozporządzenie w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego¹⁰² (w okresie obowiązywania nie było ono nowelizowane).

Ww. przepis (art. 130) uchylony został przez art. 125 pkt 13 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami¹⁰³ z dniem 4 czerwca 2018 r. (*vacatio legis* wynosiło więc ponad siedem lat). Jak wynika z uzasadnienia do projektu ww. ustawy o kierujących pojazdami, zaproponowano odrębne uregulowanie dotyczące m.in. nadzoru nad kierującymi pojazdami, w tym określenie zasad działania systemu punktów karnych (w projekcie¹⁰⁴ zawarta została delegacja ustawowa do określenia w drodze rozporządzenia przez tych samych ministrów co w przypadku art. 130 PoRD m.in. sposobu punktowania i liczby punktów odpowiadających naruszeniu przepisów ruchu drogowego). Skutkiem powyższego, w celu uniknięcia dublowania delegacji ustawowych w tym samym zakresie przedmiotowym i podmiotowym, projekt przewidywał uchylenie odpowiedniego przepisu w PoRD, co – jak wskazano powyżej – faktycznie nastąpiło z dniem 4 czerwca 2018 r.

Stosowne rozporządzenie na podstawie delegacji zawartej w art. 105 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami nie zostało jednak wydane, a z dniem 4 czerwca 2018 r. (tj. uchylenia art. 130 PoRD) weszła w życie ustawa¹⁰⁵,

Wielość przepisów i częstotliwość ich zmian powodują, że można mieć trudności w ustaleniu, które z nich obowiązują na dany dzień

¹⁰⁰ Dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu oraz Ministrem Sprawiedliwości.

¹⁰¹ Zakres delegacji ustawowej nie podlegał zmianom od wejścia w życie PoRD, tj. od 1997 r.

¹⁰² Dz. U. poz. 488

¹⁰³ Dz. U. Nr 30 poz. 151.

¹⁰⁴ Art. 99 ust. 1 rządowego projektu – druk nr 2879, który wpłynął 8 marca 2010 r. i art. 105 ust. 1 ustawy w wersji uchwalonej.

¹⁰⁵ Art. 16 ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 957, ze zm.).

zgodnie z którą dopuszczone zostało stosowanie art. 130 PoRD do dnia wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających wprowadzenie, przekazywanie, gromadzenie i udostępnianie z centralnej ewidencji kierowców danych o naruszeniach. Przy czym minister właściwy do spraw informatyzacji został zobowiązany do ogłoszenia m.in. w swoim dzienniku urzędowym komunikatu określającego termin wdrożenia ww. rozwiązań technicznych¹⁰⁶.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych komunikat taki nie został ogłoszony, a z informacji uzyskanej z Departamentu Zarządzania Systemami Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹⁰⁷ wynika, że 12 grudnia 2020 r. skierowane zostały zapytania ofertowe do dwóch potencjalnych wykonawców zmodernizowanego systemu teleinformatycznego obsługujących centralną ewidencję kierowców (CEK2.0), którego wdrożenie ma umożliwić stopniowe uruchamianie poszczególnych grup funkcjonalności. Jednocześnie po stronie KPRM trwały przygotowania do powołania komisji, która wyłoni wykonawcę systemu CEK2.0.

5.1.7. Promocja właściwych zachowań wśród uczestników ruchu drogowego

NIK zwraca od lat uwagę na istotną rolę działań profilaktycznych

Integralnym elementem działań części z objętych kontrolą jednostek były działania profilaktyczne, w tym edukacyjne i informacyjne, w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego. Na bardzo istotną rolę tego typu przedsięwzięć Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę już wielokrotnie. W megainformacji z 2014 r. podkreślono, że w Polsce konieczne jest wdrożenie i konsekwentna realizacja kompleksowej strategii promocji właściwych zachowań i zasad postępowania wśród uczestników ruchu drogowego. Kluczową rolę w opracowaniu i wdrożeniu ww. strategii powinna odegrać instytucja zarządzająca Krajowym Systemem Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa w Ruchu Drogowym. Powinna być ona liderem działań w tym zakresie, pełniąc nie tylko funkcję inicjującą i koordynacyjną, ale również zapewniając wsparcie eksperckie dla podejmowanych działań. Podkreślono także, iż działania prowadzone w ramach tej strategii powinny opierać się nie tylko na potencjale instytucji państwowych bezpośrednio odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego, ale również w jak największym stopniu angażować inne instytucje państwowe (szkoły, przedszkola, administrację rządową i samorządową), instytucje naukowe, organizacje społeczne oraz media. Istotne jest także, aby nie tylko opracowanie strategii, ale również jej wdrażanie było wspierane rzetelnymi badaniami opinii publicznej, a także na bieżąco monitorowane, oceniane i, w razie konieczności, korygowane.

Warto też zwrócić uwagę, że po kontroli nr P/16/035 NIK pozytywnie oceniła objęcie priorytetem w działaniach profilaktycznych dzieci i młodzieży szkolnej, a także – choć w mniejszym stopniu – osób starszych. Jednocześnie ustalono, że w znacznym stopniu działania te prowadzone były

¹⁰⁶ Komunikat ma zostać ogłoszony w terminie co najmniej 3 miesięcy przed dniem wdrożenia tych rozwiązań technicznych.

¹⁰⁷ Pismo z 22 grudnia 2020 r. (sygn. DZS-WPCEPiK.511.17.2020).

w toku realizacji bieżących zadań, w tym w ramach współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Ograniczony był natomiast stopień realizacji tego rodzaju działań w ramach programów o zasięgu ogólnokrajowym lub regionalnym.

Zgodnie z art. 140c ust. 2 pkt 8 PoRD do zadań KRBRD należy inicjowanie działalności edukacyjno-informacyjnej. Jak wykazały wyniki kontroli, i co opisano w niniejszej megainformacji, w okresie objętym kontrolą przedmiotem prac KRBRD nie były zagadnienia, o których mowa w ww. przepisie. Niemniej jednak szereg przedsięwzięć mających na celu realizację tego obowiązku zainicjowanych i zrealizowanych zostało przez SKRBRD, w szczególności w ramach Programów Realizacyjnych, na przykład:

KRBRD powinna odgrywać istotną rolę w działalności edukacyjno-informacyjnej

- zadanie C.3 „Ogólnopolskie działania informacyjno-edukacyjne BRD skierowane do uczestników ruchu drogowego powyżej 60 roku życia”. Celem zadania miała być akcja informacyjno-edukacyjna mająca na celu zmianę postaw i zachowań, co w konsekwencji miało się przyczynić się do zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych i rannych wśród rowerzystów i pieszych powyżej 60. roku życia. Zadanie zaplanowano na lata 2018 i 2019. W 2018 r. w ramach akcji przeprowadzono 34 warsztaty z zakresu bezpieczeństwa w ruchu drogowym na terenie całej Polski, w których wzięło udział 1500 osób (planowano 1000). Natomiast w 2019 r. w ramach akcji przeprowadzono 94 warsztaty w 16 województwach, w których wzięły udział 3684 osoby (przy planowanych 3000). Lokalizacje warsztatów zostały wskazane m.in. na podstawie analizy policyjnych statystyk dotyczących niebezpiecznych zdarzeń z udziałem osób starszych. Głównym ograniczeniem uniemożliwiającym realizację zadania w szerszym zakresie (np. w dłuższym horyzoncie czasowym, z większą liczbą spotkań w nowych miejscowościach) były środki budżetowe;
- zadanie P.1. „Kampania edukacyjna dotycząca nadmiernej prędkości” oraz P.3. „Kampania edukacyjna dotycząca konieczności udzielenia pierwszeństwa przejazdu przez kierowców”. W ramach zadania planowane było wyprodukowanie w każdej z kampanii dwóch spotów: tv i radiowego, o długości 30–45 sekund każdy¹⁰⁸. Miały być one emitowane na antenie wybranych w drodze przetargu stacji radiowych i telewizyjnych. Planowany był również szereg działań informacyjno-promocyjnych. Z Instytucją Zarządzającą ustalone zostały dwa wskaźniki produktu dla obu kampanii, tj. liczba kampanii realizowana w ramach projektu w wartości docelowej (dwie) oraz liczba osób, do której mają dotrzeć/dotarły kampanie społeczne (13,56 mln osób).

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała jednak zastrzeżenia co do sposobu realizacji, zaplanowanego w ramach PR 2018–2019 zadania C.6 pn. „Kampanie i wydarzenia w zakresie: a) kształtowania bezpiecznych

¹⁰⁸ Kampania społeczna dotycząca nadmiernej prędkości (P.1) oraz kampania dotycząca konieczności udzielenia pierwszeństwa przejazdu przez kierowców (P.3) realizowane były w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko pt. „Działania edukacyjne dotyczące respektowania obowiązujących przepisów ruchu drogowego”. Umowa o dofinansowanie projektu na kwotę 25,8 mln zł została zawarta 12 grudnia 2017 r. pomiędzy Centrum Unijnych Projektów Transportowych z Warszawy, jako Instytucją Pośredniczącą a MI jako beneficjentem.

zachowań motorowerzystów i motocyklistów wruchu drogowym; b) bezpiecznego poruszania się uczestników ruchu drogowego po drogach szybkiego ruchu; c) problematyki używania telefonów komórkowych w ruchu drogowym”. W ramach zadania planowana była realizacja zarówno kampanii społecznych emitowanych w środkach masowego przekazu, realizacja działań informacyjno-promocyjnych w internecie, jak i podejmowanie współpracy z mediami i partnerami społecznymi. Zadanie zaplanowano na 2018 i 2019 r. Jak ustalono w trakcie kontroli, kampania dotycząca problematyki używania telefonów komórkowych w ruchu drogowym (pkt c zadania) w okresie objętym kontrolą nie została zrealizowana, a Zastępca Przewodniczącego KRBRD nie wskazał kto, kiedy i na jakiej podstawie podjął decyzję o rezygnacji.

**Komendant Główny
Policji prowadził akcje
profilaktyczne o zasięgu
ogólnopolskim**

W latach 2018–2019 Komendant Główny Policji zaplanował i przeprowadził 20 akcji profilaktycznych o zasięgu ogólnopolskim, w tym kampanie: „Bezpieczne wakacje”, „Bezpieczna droga do szkoły”, „Świeć przykładem”, „Patrz i słuchaj”, „Jednośladem bezpiecznie do celu”. Przeprowadzone akcje kierowane były m.in. do uczestników i organizatorów wyjazdów zbiorowych, pieszych, rowerzystów, motocyklistów, użytkowników autostrad i dróg ekspresowych, dzieci oraz młodzieży. Niektórym akcjom towarzyszyły dodatkowe działania, np. w formie konkursów dla szkół lub przedszkoleń czy dni tematycznych. W 2020 r., ze względu na stan pandemii, działania profilaktyczne zaplanowane przez KGP zostały przeprowadzone w ograniczonym zakresie.

Przy realizacji działań profilaktycznych BRD KGP współpracowało z podmiotami zewnętrznymi oraz osobami znanymi i popularnymi w środowisku młodzieżowym. Policja brała także udział w akcjach przygotowanych przez partnerów zewnętrznych oraz pomagała w ich opracowaniu¹⁰⁹.

**Akcje profilaktyczne
Policji nie miały
zapewnione dodatkowe
finansowania**

Podobnie jak w latach poprzednich, działania profilaktyczne w latach 2018–2020 prowadzone były w ramach bieżących działań Policji i nie miały zapewnionego dodatkowego finansowania, co ograniczało możliwość ich skutecznej realizacji. Komendant Główny Policji podjął jednak działania zmierzające do podniesienia skuteczności Policji w tym obszarze. W 2017 r. doszło do wzmocnienia etatowego Biura Ruchu Drogowego KGP, co pozwoliło na utworzenie 5-osobowego zespołu ds. profilaktyki. Zespół ten działał w całym okresie objętym kontrolą. Wyznaczono także koordynujących działania profilaktyczne w każdej KWP/KSP (tzw. „koordynatorów profilaktycznych”).

**Wprowadzono kurs
specjalistyczny
dla funkcjonariuszy
Policji w zakresie
profilaktyki społecznej**

W tym czasie kurs specjalistyczny w zakresie profilaktyki społecznej odbyło 209 policjantów. Kurs ten został wprowadzony decyzją Nr 95 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 marca 2016 r.¹¹⁰ Zgodnie z założeniami absolwent kursu ma być przygotowany do wykonywania w jednostce organizacyjnej Policji zadań, w zakresie profilaktyki społecznej, a w szczególności do:

¹⁰⁹ M.in.: „Bezpieczna Autostrada”, „Senior na drodze, jestem świadomy – będę bezpieczny”, „Najbezpieczniejszy młody kierowca”.

¹¹⁰ Zarządzenie w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie profilaktyki społecznej (zmienionej decyzją Nr 312 z dnia 18 grudnia 2017 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- inicjowania oraz organizowania działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałania w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi oraz organizacjami społecznymi;
- rozpoznawania zagrożeń i przeciwdziałania przyczynom ich powstawania;
- inicjowania oraz organizowania działań społeczności lokalnych mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz innym zjawiskom kryminogennym;
- udziału w tworzeniu lokalnych strategii zapobiegania przestępczości i budowania programów profilaktycznych.

Na koniec I półrocza 2020 r. kurs ten miało ukończony 61 funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego. Jednocześnie przygotowanie policjantów do działań w obszarze profilaktyki społecznej następowało poprzez organizację szeregu innych szkoleń¹¹¹.

Komendant Główny Policji zabiegał również za pośrednictwem Ministra SWiA o zaangażowanie się TVP w promowanie postawy odpowiedzialnego uczestnika ruchu drogowego. W konsekwencji problematyka brd podejmowana była na antenach TVP w programach informacyjnych i publicystycznych, a także w audycjach w całości poświęconych tej tematyce. Dodatkowo Policja nawiązała współpracę z Polskim Radiem Kierowców. KGP wykorzystywała także posiadane profile w mediach społecznościowych (Facebook, Twitter, Instagram, YouTube) do propagowania informacji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dzięki nawiązanej w 2019 r. współpracy z firmą Screen NetWork S.A. materiały profilaktyczne Policji publikowane były nieodpłatnie przy wykorzystaniu kilkudziesięciu tysięcy ekranów reklamowych (w tym wielkopowierzchniowych) na terenie całego kraju.

W okresie objętym kontrolą akcje profilaktyczne realizowane były w oparciu o plany działań profilaktycznych, opracowywanych na dany rok. Zawierały one termin, rodzaj i obszar przewidzianych do podjęcia inicjatyw. Inicjatywy te wprowadzano w życie wyprzedzająco w stosunku do okresów, w których zidentyfikowano określone zagrożenia. Zaplanowane działania były wynikiem analiz i ustalonych priorytetów – brano przy tym pod uwagę ryzyko zmienności warunków pogodowych adekwatnie do pory roku, liczbę i okoliczności zarejestrowanych na terenie kraju zdarzeń drogowych, tendencję w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także publikacje dotyczące stanu bezpieczeństwa na polskich drogach.

Wszystkie zadania związane z działaniami profilaktycznymi realizowało w imieniu Komendanta Głównego Policji Biuro Ruchu Drogowego KGP, które nie tylko koordynowało i monitorowało ich przebieg w garnizonach i jednostkach Policji – m.in. w zakresie terminów rozpoczynania i realizacji poszczególnych działań, spójności pojęciowej prowadzonych akcji, publikacji

Plany działań profilaktycznych stanowiły podstawę prowadzenia akcji w tym obszarze

¹¹¹ Np.: zasady redagowania krótkich komunikatów prasowych dla potrzeb publikacji na portalach internetowych oraz w czasopismach policyjnych, Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych – wybrane przepisy, Niewidomi i słabo widzący jako uczestnicy ruchu drogowego, Niepełnosprawny kierowca w ruchu drogowym, Autoprezentacja i wystąpienia publiczne, Szkolenie z obsługi programu graficznego CorelDraw.

informacji i materiałów profilaktycznych na stronach internetowych jednostek Policji – ale także opracowywało niezbędne materiały, w szczególności plakaty, spoty, teksty, wykazy (np. wykaz punktów kontroli autobusów w ramach działań bezpieczne ferie/wakacje). Z kolei o działaniach podejmowanych przez jednostki niższego szczebla Kierownictwo KGP informowane było podczas cyklicznych wideokonferencji. BRD KGP nie prowadziło jednak rejestru akcji profilaktycznych podejmowanych z inicjatywy jednostek niższego szczebla. Zdaniem NIK taki rejestr mógłby zostać wykorzystany w celu analizy działań profilaktycznych podejmowanych przez lokalne jednostki oraz ułatwić transfer wiedzy pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Możliwe byłoby np. zidentyfikowanie działań o zbliżonej problematyce, co byłoby wskazówką przy planowaniu innych kampanii lokalnych, czy nawet ogólnopolskich.

Jedyny miernik dotyczący działań profilaktycznych zawarty został w planie budżetu Policji, w którym ujęto zadanie pn. „Profilaktyka bezpieczeństwa w ruchu drogowym”, natomiast jako cel określono „Wzrost świadomości uczestników ruchu drogowego w zakresie zagrożeń występujących w ruchu drogowym oraz kształtowanie bezpiecznych i kulturalnych zachowań”. Miernikiem wykonania tego zadania była liczba godzin przedsięwzięć profilaktycznych przeprowadzonych przez policjantów ruchu drogowego wszystkich garnizonów. Jej wartość w 2018 r. ustalono na poziomie nie mniejszym niż 78 245, zrealizowano zaś 97 809 godzin. W 2019 r. wartość ta oszacowana została na poziomie 96 543, realizacja osiągnęła zaś wartość 102 866 godzin. W 2020 r. wartość docelowa została określona na poziomie 90 865 godzin.

Nie były
opracowane mierniki
dla poszczególnych akcji

BRD KGP nie opracowało mierników dla poszczególnych akcji. Ewaluacja planów działań profilaktycznych odbywała się poprzez analizę ich efektów w odniesieniu do liczby oraz okoliczności zdarzeń i zagrożeń zarejestrowanych na terenie kraju oraz pogłębionej analizy brd (obserwacji tendencji, rocznych publikacji, analiz problemowych). Zdaniem NIK taki sposób ewaluacji dotyczył jednak ogółu działań Policji (a w dużej mierze również innych podmiotów realizujących zadania w zakresie brd) i nie pozwalał wyciągać wniosków na temat skuteczności poszczególnych działań profilaktycznych. Wypracowanie i wdrożenie dedykowanych narzędzi ewaluacyjnych mogłoby dodatkowo wzmocnić skuteczność podejmowanych akcji.

Działania profilaktyczne
prowadziły także objęte
kontrolą KMP/KPP

Jak wspomniano powyżej, udział w akcjach profilaktycznych brały także jednostki szczebla terenowego (w tym 10 objętych kontrolą), zarówno w ramach działań ogólnopolskich, jak i lokalnych (np. udział w imprezach plenerowych, imprezach sportowych i przeprowadzaniu spotkań z młodzieżą studencką, szkolną i z dziećmi w przedszkolach). Przedsięwzięcia lokalne koncentrowały się przede wszystkim na działaniach na rzecz bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego (w szczególności osób starszych i dzieci), np. program o charakterze lokalnym pn. „Policyjna Foczką uczy zasad bezpieczeństwa”, za którego koordynację odpowiadał Wydział Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Gdyni. Głównymi obszarami tematycznymi, określonymi w programie, było bezpieczeństwo ogólne i bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Ogólnym celem było podniesienie świadomości dzieci na temat bezpiecznych postaw

i zachowań oraz przedstawienie pozytywnego wizerunku policjanta i jego roli w społeczeństwie. Realizowane to było m.in. poprzez omówienie z dziećmi bezpiecznej drogi do szkoły oraz bezpiecznego zachowania podczas ferii zimowych i wakacji.

NIK ustaliła przy tym, że nie doszło do zasadniczych zmian dotyczących sposobu organizacji i realizacji tego typu przedsięwzięć – nie zostały zapewnione dodatkowe środki na realizację tego typu przedsięwzięć (skutkowało to tym, że zakup materiałów promocyjnych następował w dużym stopniu ze środków pozyskanych od samorządów lokalnych), a ich realizacja miała miejsce w toku bieżących czynności. Niski poziom przeszkolenia specjalistycznego funkcjonariuszy Policji z zakresu profilaktyki społecznej, a także nieprecyzyjne założenia realizowanych programów na szczeblu lokalnym, skutkowały sformułowaniem przez Najwyższą Izbę Kontroli uwag w tym w obszarze, np.:

- sprawozdania KPP w Zgierzu – kwartalne i roczne – z realizacji „Programu działań na rzecz bezpieczeństwa rowerzystów” i „Programu działań na rzecz bezpieczeństwa pieszych” nie wskazywały na faktyczną realizację programów i osiągnięcia (bądź nie) celów i założonych efektów. Wnioski dotyczące oceny skuteczności realizowanych działań nie pozwalały na jednoznaczne określenie, czy i w jakim stopniu poprawie uległo bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego; wskazywały jedynie – w ujęciu statystycznym – na wzrost bądź spadek poszczególnych danych ujętych w analizie w porównaniu do okresu poprzedniego, tj. liczbę zdarzeń drogowych (w tym zabitych i rannych), liczbę zdarzeń drogowych z udziałem rowerzystów/pieszych oraz liczbę działań profilaktycznych na rzecz tych grup;
- Komendant Powiatowy w Kędzierzynie-Koźlu nie stworzył mechanizmów umożliwiających rzetelną weryfikację skuteczności osiągnięcia celów realizowanych przez Wydział Ruchu Drogowego działań w ramach „Powiatowego programu działań Policji na rzecz bezpieczeństwa rowerzystów na lata 2018–2020” oraz „Powiatowego programu działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na lata 2018–2020”. W programie ukierunkowanym na zapewnienie bezpieczeństwa pieszym nie określono mierników, które umożliwiłyby ocenę stopnia osiągnięcia przyjętego celu. Natomiast w przypadku programu na rzecz bezpieczeństwa rowerzystów określono kryteria oceny jego realizacji (liczba wypadków drogowych z udziałem rowerzystów, udział procentowy wypadków z udziałem rowerzystów z winy kierujących pojazdami w ogólnej liczbie wypadków), lecz nie wyznaczono wartości, których osiągnięcie pozwoliłoby na uznanie, że cel został zrealizowany.

NIK sformułowała zastrzeżenia do realizacji działań profilaktycznych na szczeblu lokalnym

5.2. Infrastruktura drogowa

Infrastruktura drogowa stanowi jeden z głównych komponentów wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Od ilości i jakości dróg publicznych, drogowych obiektów inżynierskich, przepustowości dróg, natężenia ruchu, istnienia bezkolizyjnych skrzyżowań, oddzielnych ciągów pieszych i rowerowych oraz wielu innych składowych w znacznej mierze zależy, czy Polacy będą bezpieczni podczas przemieszczania się po kraju. Niestety

pomimo podejmowanych działań, polskie drogi wciąż należą do najbardziej niebezpiecznych w Unii Europejskiej, nie tylko w odniesieniu do liczby zdarzeń drogowych, ale także liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych na milion mieszkańców, na co wpływa również stan infrastruktury. Pomimo systematycznej poprawy jej stanu, nadal w wielu miejscach kraju przyczynia się ona do znacznej liczby wypadków.

Wzrasta długość autostrad i dróg ekspresowych

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. ogólna długość dróg publicznych w Polsce wynosiła 425 tys. km, w tym o utwardzonej nawierzchni 307 tys. km¹¹². Jednostki samorządu terytorialnego zarządzały ponad 95% tych dróg (około 405 tys. km), natomiast drogi krajowe – zarządzane w większości przez GDDKiA – stanowiły 4,2%. Na początku 2021 r. całkowita długość sieci dróg krajowych we wszystkich zarządach osiągnęła 19 400 km, w tym 17 787 km było zarządzane przez GDDKiA, a 468 km przez koncesjonariuszy, m.in. odcinki autostrad A1, A2 i A4. Chociaż drogi krajowe stanowią jedynie ułamek dróg publicznych, to przenoszą one około 60% ruchu.

Szczególnym rodzajem dróg krajowych są autostrady i drogi ekspresowe. W latach 2010–2020 ich łączna długość zwiększyła się o 179% (2737 km) i wyniosła 4269 km¹¹³. Sieć autostrad i dróg szybkiego ruchu w Polsce ma się docelowo podwoić i wynosić około 8177 km¹¹⁴. W tym samym czasie wzrosła jednak liczba pojazdów poruszających się po drogach. Najwyższa Izba Kontroli zauważając wpływ dróg wielopasmowych na poprawę bezpieczeństwa zwraca zarazem uwagę na duży wzrost natężenia ruchu. Istotnym problemem jest także różny – często gorszy – stan dróg krajowych w granicach miast na prawach powiatu, gdzie zarządcą wszystkich dróg publicznych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) jest prezydent miasta. Odcinki te nie są ujmowane w raportach GDDKiA, a ich stan ulega często pogorszeniu. Niektóre samorządy nie posiadają wystarczających środków finansowych na właściwe utrzymanie dróg krajowych w granicach miast. Dla poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego niezbędna jest zatem systematyczna poprawa stanu technicznego sieci drogowej wraz z jej dalszą rozbudową.

Rada Ministrów przyjęła Program Budowy Dróg Krajowych

Rada Ministrów uchwałą nr 156/2015 z dnia 8 września 2015 r. ustanowiła program wieloletni pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023” (z perspektywą do 2025 r.)¹¹⁵. Określał on główne kierunki działań w zakresie rozbudowy infrastruktury dróg krajowych oraz poprawy bezpieczeństwa ich użytkowników, planowanych do realizacji do 2023 r. mając na względzie plany rozbudowy i modernizacji dróg krajowych oraz ustalony limit środków publicznych na ich realizację. Nadzór nad realizacją Programu BDK powierzono ministrowi właściwemu do spraw transportu, a głównym wykonawcą został Generalny Dyrektor DKiA. Szacowany poziom przepływów finansowych na realizację

¹¹² Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2020, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 2020, s. 536, ISSN 1506-0632.

¹¹³ <https://www.gddkia.gov.pl/pl/a/40629/Podsumowanie-2020-roku> [dostęp: 12 maja 2021 r.].

¹¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. poz. 1819).

¹¹⁵ RM-111-156-15, dalej: PBDK lub Program BDK.

zadań wynikających z Programu BDK, w ramach KFD, określono na poziomie około 107 mld zł. Wśród celów operacyjnych PBDK wymieniono m.in. poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego (redukcja liczby wypadków i ich ofiar), czemu służyć miał wyszczególniony komponent – tzw. Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych (wyniki kontroli Programu LMN opisano w dalszej części megainformacji).

Rozbudowa i modernizacja dróg samorządowych finansowana jest obecnie m.in. z lokalnych budżetów jst, rezerwy subwencji ogólnej czy też Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg¹¹⁶ (dalej: RFRD), który zastąpił Fundusz Dróg Samorządowych. Jego celem jest przyspieszenie powstawania nowoczesnej i bezpiecznej infrastruktury drogowej na szczeblu lokalnym, stanowiącej ważny element prawidłowego funkcjonowania i rozwoju gospodarki oraz przyczyniającej się do poprawy poziomu życia obywateli. RFRD ma również na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i parametrów technicznych lokalnej sieci drogowej.

Rozwój lokalnej infrastruktury drogowej ma stanowić działanie komplementarne do pozostałych inicjatyw – takich jak Program Budowy Dróg Krajowych czy Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych (na drogach) – podejmowanych na szczeblu krajowym i powinien przyczynić się do stworzenia spójnego, zintegrowanego i bezpiecznego systemu transportowego w Polsce¹¹⁷.

Nie należy zapominać o innych programach, których realizacja ma wpłynąć na poprawę infrastruktury drogowej, a tym samym brd, takich jak np.: Program budowy 100 obwodnic na lata 2020–2030, w ramach, którego ma zostać zrealizowanych 100 zadań o łącznej długości ok. 820 km za kwotę 28 mld zł. Powstałe odcinki mają być dostosowane do przenoszenia obciążenia 11,5 t/oś.

W latach 2021–2024 ma funkcjonować Program Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej, za którego wdrożenie odpowiedzialna będzie GDDKiA. Ma to być największy do tej pory samodzielny program wieloletni z obszaru brd. Jego głównym celem będzie poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych. Podejmowane działania mają być ukierunkowane na zwiększenie ochrony uczestników ruchu oraz stworzenie bezpiecznej infrastruktury drogowej – w efekcie zmniejszenie liczby wypadków i ich ofiar – poprzez m.in. poprawę widoczności na drogach, budowę lewoskrętów oraz przebudowę skrzyżowań, budowę tras rowerowych, chodników i kładek dla pieszych. Finansowanie ma odbywać się ze środków Krajowego Funduszu Drogowego i wynieść 2,5 mld zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli powyższe programy mają dużą szansę wpłynąć na poprawę brd, tym bardziej, że w latach 2015–2019 na drogach krajowych zarządzanych przez GDDKiA odnotowano corocznie średnio około 6 tys. wypadków komunikacyjnych, w tym blisko tysiąc z ofiarami śmiertelnymi.

Główne źródła finansowania inwestycji na drogach lokalnych

Od 2021 r. ma funkcjonować Program Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej

¹¹⁶ Powołanego ustawą z 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, ze zm.).

¹¹⁷ Według Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Wydatki z Funduszu Dróg Samorządowych wyniosły w 2019 r. 6 mld zł, a w 2020 r. – 3,2 mld zł.

Poniżej zaprezentowano syntetyczny opis najważniejszych ustaleń kontroli przeprowadzonych przez NIK w zakresie wpływu infrastruktury na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

5.2.1. Główne ustalenia kontroli nr P/20/038

Nie funkcjonuje sprawny system zarządzania i nadzoru nad ruchem drogowym

W megainformacji z 2014 r. – odnosząc się do stanu technicznego i sposobu oznakowania dróg – podkreślono, iż mimo systematycznej poprawy, polskie drogi wciąż jednak stanowią jedną z podstawowych barier ograniczających poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wskazano jednocześnie, iż poprawie ulegała dostępność i stan dróg krajowych. Pozytywne zmiany miały miejsce również na sieci dróg lokalnych.

Jednocześnie NIK po kontroli nr P/13/078¹¹⁸ oceniła, że system zarządzania i nadzoru nad ruchem drogowym¹¹⁹ działał niesprawnie. Ustanowione zostały wprowadzić regulacje prawne oraz rozwiązania organizacyjne dające podstawę do wykonywania zadań związanych z zarządzaniem ruchem, jednakże system nie umożliwiał wykrywania istotnych błędów popełnianych w trakcie jego funkcjonowania. Nie działały bowiem mechanizmy kontrolne, zarówno na etapie wdrażania organizacji ruchu, jak i sprawowania nadzoru, w szczególności przez administrację rządową. W rezultacie zarówno zarządcy dróg, jak i organy zarządzające ruchem oraz organy sprawujące nadzór, nie podejmowały skutecznych działań mających na celu przeciwdziałanie niepożądanym zjawiskom, w szczególności takim jak zatłoczenie ulic i brak płynności ruchu na drogach, czego skutkiem był wzrost ryzyka wystąpienia kolizji oraz wypadków.

Po ww. kontroli sformułowano szereg wniosków, których adresatami były organy odpowiedzialne za organizację ruchu (tj. organy zarządzające ruchem oraz zarządcy dróg), a także organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem drogowym na drogach krajowych i samorządowych. Zaprezentowane poniżej wyniki kontroli nr P/20/038 pozwoliły na ocenę sposobu wywiązywania się przez te podmioty z nałożonych obowiązków, a także realizacji wniosków pokontrolnych. Kontrola została przeprowadzona u zarządców (zarządów) dróg i organów zarządzających ruchem na terenie 10 powiatów/miast na prawach powiatu.

Zarządcy (zarządy) dróg

W większości jst powołano zarządy dróg

Spośród 10 objętych kontrolą jednostek samorządu terytorialnego w ośmiu zadania zarządcy dróg wykonywane były przy pomocy zarządów dróg, tj. jednostek organizacyjnych utworzonych przez radę powiatu/radę gminy¹²⁰ (art. 21 ustawy o drogach publicznych). Do zadań zarządcy należy przede wszystkim:

¹¹⁸ Pn. „Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym”.

¹¹⁹ Rozumiany jako uporządkowany i skoordynowany zespół działań, którego celem jest zorganizowanie i wdrożenie przedsięwzięć dot. użytkowania dróg, mających na celu zabezpieczenie i poprawę stanu płynności oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

¹²⁰ Zarząd Drogowy dla Powiatu Puckiego i Wejherowskiego z siedzibą w Wejherowie od 1 stycznia 1999 r. stanowił jednostkę organizacyjną dwóch powiatów wymienionych w jego nazwie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą;
- prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom;
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Przykładowo, w latach 2018–2019 zadania i obowiązki zarządcy dróg powiatowych, w szczególności związane z planowaniem, budową, modernizacją, utrzymaniem i ochroną dróg wykonywał, w imieniu Zarządu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego, Powiatowy Zarząd Dróg w Kędzierzynie-Koźlu. Z dniem 31 grudnia 2019 r. jednostka ta została zlikwidowana¹²¹, a jej zadania od 1 stycznia 2020 r. przejął nowopowstały wydział Starostwa. Dyrektorowi Powiatowego Zarządu Dróg, który od 1 stycznia 2020 r. został kierownikiem Wydziału Infrastruktury Drogowej Starostwa, nie określono zakresu obowiązków. Ponadto, zmiana regulaminu organizacyjnego kontrolowanej jednostki, w którym nowoutworzonemu wydziałowi przypisano zadania przejęte od zlikwidowanego zarządu dróg, nastąpiła dopiero 5 marca 2020 r., a zakres obowiązków Kierownika Wydziału Infrastruktury Drogowej określono z dniem 1 lipca 2020 r. (czyli po pół roku od objęcia funkcji).

W przypadku Starostwa Powiatowego w Zgierzu (zarządca dróg) część zadań wynikających z art. 20 ustawy o drogach publicznych, dotyczących 55,083 km (12,6%) dróg powiatowych, powierzona została do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego, na terenie których znajdowały się te drogi (art. 19 ust. 4 ww. ustawy). W latach 2018–2020 zawartych zostało siedem takich porozumień, w tym trzy z Gminą Miasto Ozorków, trzy z Miastem Główno i jedno z Gminą Miasto Zgierz. Starosta Powiatowy zastrzegł sobie przy tym prawo do kontroli jednostek samorządu terytorialnego w zakresie objętym porozumieniem. Czynność ta realizowana była dwa razy w roku poprzez weryfikację załączników do pisma rozliczającego dotację na podstawie zestawienia, faktur i ewentualnych wyjaśnień.

Najwyższa Izba Kontroli nie wniosła też zasadniczych zastrzeżeń dotyczących przygotowania kadrowego objętych kontrolą jednostek, w szczególności wykształcenia, przeszkolenia i doświadczenia zawodowego osób odpowiedzialnych za wykonywanie zadań zarządcy (zarządu) dróg, np. spośród

Przygotowanie kadrowe skontrolowanych jednostek było odpowiednie

¹²¹ Na mocy uchwały Rady Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z 24 września 2019 r.

17 pracowników Miejskiego Zarządu Dróg i Transportu w Częstochowie¹²², realizujących zadania zarządcy drogi w ramach: Wydziału Inżynierii Ruchu Drogowego (siedem osób), Wydziału Utrzymania Dróg i Odwodnienia (pięć osób) oraz Wydziału Realizacji Inwestycji (cztery osoby), 16 z wymienionych posiadało wykształcenie wyższe o specjalnościach m.in.: drogi, ulice i autostrady, sterowanie ruchem w transporcie, konstrukcje budowlane i inżynierskie. Dodatkowo cztery osoby zrealizowały studia podyplomowe w zakresie m.in. inżynierii ruchu drogowego, organizacji zarządzania i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pięciu pracowników w okresie objętym kontrolą odbyło szkolenia w zakresie zarządzania ruchem i drogami¹²³. Ośmiu pracowników posiadało uprawnienia budowlane określone w art. 12 ust. 7, art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego o specjalności inżynierskiej drogowej, konstrukcyjno-budowlanej, drogowej, konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg.

Po kontroli w Zarządzie Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrkowie Trybunalskim (262,5 km dróg zarządzanych), podkreślając że pracownicy Działu Utrzymania Obiektów Drogowych i Inżynierii Ruchu posiadali odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe, NIK zwróciła uwagę, iż zmniejszenie liczby etatów o 25% w 2019 r. w stosunku do 2018 r. (z ośmiu do sześciu), mogło mieć znaczący wpływ na prawidłowość wykonywania zadań.

Natomiast wyniki kontroli Zarządu Drogowego dla Powiatu Puckiego i Wejherowskiego wykazały, że w okresie objętym kontrolą żaden z sześciu pracowników realizujących zadania w zakresie brd nie był upoważniony do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (art. 12 Prawa budowlanego).

GDDKiA realizowała zadania w zakresie zarządzaniem bezpieczeństwem dróg, także poza TEN-T

W PR 2018–2019 w ramach zadania D.5. „Zarządzanie bezpieczeństwem infrastruktury drogowej na drogach krajowych (także poza TEN-T)” – jako lider i podmiot wykonawczy wskazana została GDDKiA zaplanowano m.in.:

- wykonanie klasyfikacji dróg ze względu na koncentrację zdarzeń drogowych z ofiarami oraz bezpieczeństwo sieci drogowej (służące wytypowaniu m.in. dróg szczególnie niebezpiecznych),
- wykonanie audytów brd jako niezależnej szczegółowej, technicznej oceny cech projektowanej, budowanej, przebudowywanej lub użytkowanej drogi pod względem bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu drogowego.

Realizacja tych zadań była elementem zarządzania bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej (rozdział 2b ustawy o drogach publicznych), choć GDDKiA zaplanowała ich wykonanie także dla dróg niezajmujących się w tej sieci.

¹²² Obecnie: Miejski Zarząd Dróg w Częstochowie.

¹²³ M.in. detekcja użytkowników ruchu drogowego, zarządzaniem ruchem na drogach publicznych oraz bezpieczeństwo ruchu drogowego, projektowanie organizacji w środowisku CAD.

Dobra praktyka

W toku kontroli przeprowadzonej u zarządców (zarządów) dróg szczebla miejskiego/powiatowego zweryfikowano, czy korzystali oni z możliwości wdrożenia analogicznych rozwiązań na drogach zarządzanych przez siebie, niewchodzących do sieci TEN-T. Przepisy prawa nie obligowały ich do tego, dlatego też należy podkreślić, iż wszelkie stwierdzone przypadki należy ocenić pozytywnie i potraktować jako tzw. dobre praktyki w celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Rzadkie były przypadki
tzw. dobrych praktyk

Objęte kontrolą jednostki, poza sporadycznym dokonywaniem klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej, w kilku przypadkach zlecały przeprowadzenie audytów brd:

- ZDM w Legnicy, np. dla projektu przebudowy ul. Piastowskiej w Legnicy (czerwiec 2020 r.);
- MZD w Bielsko-Białej, np. w zakresie funkcjonowania skrzyżowania ulic: Niepodległości–Kryształowa–Karola Krausa z uwzględnieniem przyległego układu ulic w kontekście oddania do użytkowania odcinka drogi KDZ-1;
- MZDiT w Częstochowie, np. w zakresie rozbudowy DK-46 – ulicy Głównej i ulicy Przejazdowej wraz z budową obejścia ul. św. Barbary do ul. Pułaskiego w Częstochowie.

Stwierdzono także przypadki, w których z możliwości przeprowadzenia audytu bezpieczeństwa korzystały jednostki samorządu terytorialnego z obszaru skontrolowanych powiatów, np. w jednej gminie powiatu zgierskiego zlecono sporządzenie audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego dla planowanej inwestycji pn. *Przebudowa układu komunikacyjnego w Ozorkowie w celu zapewnienia bezpośredniego połączenia ze strategicznymi centrali logistycznymi*, realizowanej wspólnie z powiatem zgierskim.

Audyt brd jest głównie działaniem prewencyjnym¹²⁴, polegającym na eliminacji z dokumentacji projektowej rozwiązań powodujących zagrożenie wypadkowe i wprowadzeniu elementów redukujących to zagrożenie. Audyt obejmuje również ocenę infrastruktury po jej wykonaniu, na etapie przed oddaniem do użytkowania i w początkowym okresie jej użytkowania. Nie prowadzi się, lub prowadzi się jedynie wyrywkowo, opiniowanie niektórych projektów w aspekcie brd. W opinii NIK jest to jeden z głównych powodów sytuacji, w których powstają rozwiązania drogowe z poważnymi błędami pod względem brd.

Zgodnie z art. 17 ustawy o drogach publicznych minister właściwy do spraw transportu może wydawać, rozpowszechniać lub rekomendować wzorce i standardy dotyczące przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania lub ochrony tych dróg, w formie opracowań, które są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw transportu (ust. 3). Ww. wzorce i standardy są stosowane

Minister Infrastruktury
wydawał wytyczne,
których stosowanie było
dobrowolne

¹²⁴ Np. http://brd.malopolska.pl/wp-content/uploads/2019/10/program_brd_malopolska.pdf

dobrowolnie (ust. 4). Jak ustalono, na etapie przygotowania inwestycji, budowy, przebudowy, remontu oraz utrzymania dróg publicznych większość kontrolowanych jednostek korzystało (bądź wymagało korzystania od projektantów – w przypadku prac zleconych podmiotom zewnętrznym) z następujących opracowań¹²⁵:

- „Wytyczne organizacji bezpiecznego ruchu pieszych – wytyczne prawidłowego oświetlenia przejść dla pieszych”,
- „Wytyczne organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego”,
- „Wytyczne zarządzania prędkością na drogach samorządowych”.

W ocenie kierowników skontrolowanych jednostek wytyczne te odpowiadały oczekiwaniom zarządcy dróg w zakresie praktycznej możliwości wykorzystania zawartych w nich rozwiązań, choć opracowanie „Wytyczne organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego” w przypadku Zarządu Dróg i Zieleni w Gdyni było wykorzystywane tylko w zakresie katalogu przykładowych rozwiązań infrastruktury dla rowerzystów. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDiZ w Gdyni, wytyczne te były bardzo rozbudowane i w dużej mierze powielają różne akty prawa w zakresie drogowym. Wskazał on także, iż w opracowaniu tym brakowało m.in. kwestii ustalania pierwszeństwa znakami na przejazdach dla rowerzystów, występowały błędy w oznakowaniu (np. słuzę typu 1 mają pas filtrujący po prawej stronie pasa głównego do prawoskrętu, co prowadziło do niebezpiecznych zdarzeń), jak również zamieszczone były dość dyskusyjne przykłady, w których pas ruchu dla rowerów jest „odginany” w rejonie miejsc postojowych, zwążając pas ruchu samochodów, co skutkowało mogło wjeżdżaniem samochodów na pas rowerowy.

Większość jednostek nie zakończyła wymiany znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu

Jedynie trzech objętych kontrolą zarządców (zarządy) dróg zakończyło proces wymiany wszystkich znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, niespełniających warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹²⁶, przy czym w przypadku Starostwa Powiatowego w Kędzierzynie-Koźlu nastąpiło to w 2016 r., natomiast MZDiT w Częstochowie – dopiero w 2017 r. Przepisy ww. rozporządzenia, które weszło w życie 23 stycznia 2004 r., ustaliły graniczne terminy na dostosowanie do warunków w nich określonych znaków i sygnałów drogowych, a także urządzeń brd (najpóźniejszy termin przypadał na 31 grudnia 2011 r. i dotyczył sygnalizatorów świetlnych i urządzeń brd, umieszczonych na przejazdach kolejowych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia). Ustalenia kontroli wykazały przy tym, że proces wymiany był mocno zaawansowany, a podstawowym problemem w jego zakończeniu były ograniczenia finansowe jednostek, np.:

¹²⁵ Ww. wytyczne stanowiły realizację programów realizacyjnych do NPBRD. Minister Infrastruktury zatwierdził rekomendacje do stosowania 20 lipca 2018 r. (odnośnie prawidłowego oświetlenia przejść dla pieszych) i 27 czerwca 2019 r. (odnośnie organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego). Natomiast „Wytyczne zarządzania prędkością na drogach samorządowych” z października 2016 r. były ogólnodostępne – zamieszczone zostały na stronie internetowej SKRBRD.

¹²⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nie zakończono procesu wymiany drogowych barier ochronnych na drogach gminnych Bielska-Białej – według stanu na dzień 9 października 2020 r. wymiany wymagało 20 z 210 (9,5%) barier ochronnych, o łącznej długości 85 m, zlokalizowanych na drogach gminnych (wymianę należało zakończyć do 31 grudnia 2008 r.);
- do wymiany na terenie Legnicy pozostawało 10% pionowych znaków drogowych, 5% poziomych znaków drogowych oraz 5% urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- wymiana znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu na terenie powiatu zgierskiego przeprowadzona została do 2010 r., przy czym nie obejmowała znaków B-20 przy przejazdach kolejowych.

Kontrola pozwoliła także na dokonanie oceny prawidłowości prowadzenia dokumentów ewidencyjnych, o których mowa w art. 10 ust. 11 ustawy o drogach publicznych oraz rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹²⁷. Należy podkreślić, że dokumentacja ewidencyjna, obejmująca książki dróg i obiektów mostowych, dzienniki objazdu dróg objętych zarządem, protokoły kontroli okresowych oraz mapy techniczno-eksploatacyjne, jest podstawowym źródłem wiedzy dla zarządcy dróg, niezbędnej do rzetelnego wykonywania zadań określonych w ustawie o drogach publicznych. Książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi, natomiast dziennik objazdu dróg – właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdej kategorii drogi.

Zgodnie z § 16 ww. rozporządzenia aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający. NIK ustaliła, że dokumenty ewidencyjne u większości skontrolowanych zarządców dróg prowadzone były prawidłowo. Coraz powszechniejsze stawało się przy tym prowadzenie książek dróg w formie elektronicznej, np. w MZD w Opolu, gdzie dla każdego odcinka drogi prowadzone były książki drogi w zintegrowanym informatycznym systemie zarządzania wszystkimi elementami drogi pn. EDIOM 2012, powiązany z modułem map MapViewDesktop, umożliwiającym podgląd oraz umiejscowienie odcinka drogi na mapie¹²⁸. Funkcjonalność wykorzystywanego oprogramowania zapewniała dostęp do informacji dotyczących m.in. procesu inwestycyjnego lub bieżącego utrzymania dróg.

Dokumenty ewidencyjne prowadzone były generalnie prawidłowo, choć stwierdzono nieprawidłowości

¹²⁷ Dz. U. Nr 67 poz. 582

¹²⁸ Natomiast w toku kontroli, 5 listopada 2020 r. Starostwo Powiatowe w Zgierzu opublikowało ogłoszenie o zamówieniu pn. „Zakup oprogramowania do zarządzania siecią drogową, obiektami inżynierskimi wraz z modułem w zakresie zarządzania w systemie GIS oraz inwentaryzacją sieci drogowej i obiektów inżynierskich”. Usługa objęta zamówieniem polegać miała m.in. na wykonaniu ewidencji dróg publicznych powiatowych oraz obiektów inżynierskich na terenie powiatu w systemie informatycznym.

Najistotniejsze nieprawidłowości wykazały kontrole przeprowadzone w:

- ZDiUM w Piotrkowie Trybunalskim – stwierdzono m.in., że ewidencja dróg była prowadzona niezgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu, np. (1) nie wskazano w książkach osoby upoważnionej do dokonywania wpisów, bądź wskazano osobę niezatrudnioną w ZDiUM; (2) nie wskazano w książkach dzienników objazdu dróg kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi, natomiast w jednym przypadku ostatni wpis dokonano w 2015 r. oraz (3) nie wskazano protokołów odbioru robót remontowych i modernizowanych odcinka drogi;
- Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu – wykazano, że książki 42 badanych dróg nie zawierały: (1) daty założenia książki drogi; (2) wykazu osób upoważnionych do dokonywania wpisów; (3) wykazu opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi; (4) wykazu dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi; (5) wykazu protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi. Do książek dróg nie były także dołączone protokoły kontroli, przeprowadzanej co najmniej raz na 5 lat. Książki te nie zawierały również wykazu protokołów odbioru robót dróg, pomimo tego, że w latach 2018–2020 przeprowadzano remonty, przebudowy i budowy dróg kilkunastu dróg, których książki objęto badaniem kontrolnym.

Stwierdzone zostały także nieprawidłowości w zakresie długości dróg, znajdujących się w zarządzie skontrolowanych jednostek, np. czynności kontrolne przeprowadzone w ZDiUM w Piotrkowie Trybunalskim wykazały, że faktyczna długość ul. Kasztanowej od ul. Energetyków do końca drogi wynosiła 418,5 m i od ul. Świerkowej do końca drogi – 563 m (razem 981,5 m), natomiast w wykazie dróg na 1 stycznia 2019 r. łączna długość tej drogi określona została na 839 m, w protokole z kontroli rocznej za 2019 r. na 935 m, zaś w protokole z 2016 r. z kontroli pięcioletniej – na 444 m. W przypadku 40 z 42 książek dróg objętych badaniem w trakcie kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu, długości dróg wpisane na okładkach różniły się od ich długości ujętych w zestawieniach zbiorczych danych technicznych odcinka drogi łącznie o 3,28 km (w przypadku drogi nr 20530 różnica wyniosła 1662 m, co wynikało z omyłkowego zsumowania w programie dwóch jezdni jednokierunkowych).

W toku kontroli przeprowadzonej w MZD w Bielsku-Białej ustalono, że nie zapewniono aktualności ewidencji dróg w zakresie mapy techniczno-eksploatacyjnej zarządzanych dróg – była ona po raz ostatni była aktualizowana w 2010 r.

Skutkiem nierzetelnego prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej dróg – co NIK podkreślała po kontrolach przeprowadzonych w latach poprzednich – kierownicy objętych kontrolą jednostek nie posiadali informacji umożliwiających podjęcie działań ukierunkowanych na zapewnienie prawidłowej organizacji ruchu na zarządzanych przez nich drogach, jak również rzetelne określanie potrzeb finansowych na utrzymanie i wymianę oznakowania.

Nieliczne nieprawidłowości wykazały wyniki kontroli w zakresie prowadzenia dziennika objazdów dróg. W przypadku ZDiUM w Piotrkowie Trybunalskim polegały one na niewskazywaniu numeru ewidencyjnego odcinka drogi, kilometrażu drogi lub adresu w systemie referencyjnym usterek, braków lub uszkodzeń. Ponadto, dzienniki nie były prowadzone oddzielnie dla każdej kategorii drogi. Na próbie 10 dróg stwierdzono także, iż w 2018 r. nie przeprowadzono ani jednego objazdu ul. Skłodowskiej i ul. Śląskiej, a w 2019 r. – Al. Armii Krajowej, ul. Śląskiej i ul. Przedborskiej.

Nieliczne nieprawidłowości stwierdzono w zakresie prowadzenia dzienników objazdów

Najczęściej wyniki objazdów dróg wykorzystywano w bieżącym utrzymaniu dróg. Upoważnieni pracownicy zarządcy (zarządu) dróg po każdym objeździe kwalifikowali i weryfikowali ujawnione usterki pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego i przekazywali w formie protokołów, poleceń do realizacji przez wykonawców bieżącego utrzymania odpowiednich branż drogowych (stwierdzane usterki to głównie ubytki w nawierzchni, wykruszenia, spękania, nierówności oraz koleiny na drogach). Usterki oraz uszkodzenia dróg ujawnione w trakcie objazdów wykorzystywane były również do planowania remontów w większym zakresie na lata następne.

Tryb i częstotliwość przeprowadzenia objazdów nie zostały określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, pozostawiając to do uznania zarządców (zarządów) dróg. W trakcie kontroli stwierdzono jednostki, w których obszar ten regulowany był wewnętrznymi zarządzeniami ich dyrektorów, np. od 1 lipca 2015 r. w MZDiT w Częstochowie obowiązywało zarządzenie w sprawie dokonywania objazdów dróg publicznych, określające m.in. zasady i częstotliwość dokonywania objazdów dróg będących w zarządzie MZDiT. Zgodnie z nim objazdy dróg krajowych powinny być dokonywane minimum dwa razy w miesiącu, dróg wojewódzkich – minimum raz w miesiącu, dróg powiatowych – minimum raz na kwartał, a gminnych – minimum dwa razy w roku w okresie wiosennym i jesiennym.

Dodatkowym elementem oceny stanu dróg oraz ich wyposażenia na obszarze skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego były także sygnały mieszkańców, np.:

- na terenie Bielska-Białej służyła temu internetowa platforma zgłoszeń mieszkańców, za pośrednictwem której można było przekazać uwagi m.in. dotyczące jakości korzystania z infrastruktury drogowej oraz dostrzeżonych nieprawidłowości dot. oznakowania drogowego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w zakresie ich utrzymania, widoczności, zużycia, uszkodzeń;
- w ZDiZ w Gdyni funkcjonował telefon alarmowy obsługiwany przez pracowników w trybie 24-godzinny, na który zgłaszane były nieprawidłowości przez m.in. Policję, Straż Miejską i gestorów sieci. Ponadto od dwóch lat funkcjonowała aplikacja Asystent Mieszkańca, która pozwalała na zgłaszanie wszelkich nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej i oznakowaniu. Była ona obsługiwana przez pracowników Referatu Utrzymania Dróg i Obiektów Inżynierskich oraz Referatu Oznakowania.

Zarządcy w małym stopniu prowadzili analizy dot. wpływu robót budowlanych na brd

Podobnie jak w trakcie kontroli przeprowadzonych w latach poprzednich, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wywiązywania się przez zarządców (zarządy) dróg z – wynikającego z art. 20 pkt 10a ustawy o drogach publicznych – obowiązku badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Jak ustalono, większość jednostek nie prowadziła w ogóle takich analiz lub ograniczała się jedynie do zaopiniowania projektu czasowej organizacji ruchu (tam gdzie opinia taka była wymagana), opracowanej w związku z planowaną inwestycją. Zarządca (zarząd) drogi na etapie opiniowania projektów organizacji ruchu nie jest jednak uprawniony do nakładania na podmioty składające projekt obowiązków w zakresie ich korekty.

Przykładowo, w okresie objętym kontrolą na terenie powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego nie przeprowadzano badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Zadanie to nie zostało uwzględnione ani w regulaminie organizacyjnym starostwa, ani też w regulaminie organizacyjnym Powiatowego Zarządu Dróg. Nie przypisano tego obowiązku również w zakresach pracowników Wydziału Infrastruktury Drogowej, Wydziału Komunikacji i Transportu lub Powiatowego Zarządu Dróg. Wicestarosta oraz Kierownik Wydziału Infrastruktury Drogowej przyznali w trakcie kontroli, iż nie mieli świadomości istnienia takiego obowiązku.

Warto przy tym zwrócić uwagę na przykład Gdyni, gdzie zadanie to było realizowane przede wszystkim poprzez działania Komisji ds. Tymczasowej Organizacji Ruchu i Zajęcia Pasa Drogowego (powołanej przez Prezydenta) na posiedzeniach, na których uzgadniane są terminy i pory prowadzenia robót, zasady ich przeprowadzania, a także wydawane są wytyczne dotyczące dodatkowych zabezpieczeń, sposobu i terminu odtwarzania nawierzchni. Ponadto członkowie Komisji (w tym Policja) w trakcie posiedzeń zgłaszali uwagi i spostrzeżenia dotyczące prowadzonych robót na drogach i dostrzeżonych zagrożeń.

Większość jednostek wywiązywała się z obowiązku kontroli okresowych

Zarządca (zarząd) drogi – zgodnie z ustawą Prawo budowlane – zobowiązany jest przeprowadzać następujące okresowe kontrole dróg polegające na sprawdzeniu:

- co najmniej raz w roku, aktualnego stanu technicznego sieci dróg i drogowych obiektów inżynierskich, narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu (art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a – tzw. przeglądy podstawowe lub roczne);
- co najmniej raz na pięć lat, stanu technicznego i przydatności do użytkowania sieci dróg i drogowych obiektów inżynierskich, estetyki oraz ich otoczenia (art. 62 ust. 1 pkt 2 – tzw. przeglądy pięcioletnie).

Celem ww. kontroli, do przeprowadzania których niezbędne jest posiadanie uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności, jest także określenie warunków bezpiecznej eksploatacji oraz ewentualnych potrzeb i zakresu niezbędnych robót utrzymaniowych i remontowych.

Poza opisanymi poniżej przypadkami, wszystkie objęte kontrolą jednostki wywiązały się z obowiązku przeprowadzenia okresowych kontroli dróg (w części z jednostek realizacja tego zadania powierzona została podmio-

tom zewnętrznym). Nie stwierdzono też przypadków, aby kontrole zostały przeprowadzone przez osoby nieposiadające odpowiednich uprawnień budowlanych. W nielicznych przypadkach Najwyższa Izba Kontroli sformułowała uwagi co do sposobu dokumentowania ustaleń kontroli.

Jedynie w przypadku Zarządu Dróg i Zieleni w Gdyni stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzeprowadzeniu przeglądów rocznych i pięcioletnich:

- ostatnia kontrola pięcioletnia miała miejsce w 2014 r., a kolejna powinna być przeprowadzona w 2019 r. (ustalenia kontroli wykazały, że nie została);
- w 2018 r. nie przeprowadzono przeglądu rocznego dla sieci dróg (poprzedni przegląd wykonano 22 listopada 2017 r., natomiast kolejny dopiero 19 listopada 2019 r.).

Najistotniejsze nieprawidłowości wykazała kontrola przeprowadzona w ZDiUM w Piotrkowie Trybunalskim. Ustalono bowiem, że zarząd dróg nie poddał okresowej kontroli wszystkich dróg gminnych i dróg wewnętrznych będących w jego zarządzie, a także poddał okresowej kontroli drogi gminne o długości mniejszej, niż wskazana w wykazie dróg, np.:

- w 2018 r. poddano kontroli 154 861 m i w 2019 r. 154 842 m dróg gminnych, w sytuacji gdy zgodnie z wykazem dróg gminnych na dzień 1 stycznia 2018 r. i 2019 r. długość tych dróg wynosiła odpowiednio 168 188 m i 166 577 m;
- w 2018 r. i 2019 r. nie poddano okresowej kontroli stanu dróg wewnętrznych, będących w zarządzie ZDiUM, których łączna długość wynosiła w 2018 r. – 44 475 m i w 2019 r. – 46 750 m.

Ponadto, ZDiUM w latach 2018–2019 dokonał odbioru prac i zaakceptował bez uwag protokoły odbioru sporządzone przez wykonawcę, któremu w tych latach zlecono przeprowadzenie kontroli rocznych i następnie na ich podstawie dokonał zapłaty całości wynagrodzenia naliczonego przez tego wykonawcę, w sytuacji gdy wykonawca ten zrealizował zlecenie w sposób niezgodny z umową, tj. dokonał kontroli odcinków dróg o długości innej niż określona w umowie, a ponadto przedłożył zamawiającemu protokoły zawierające błędy i nieścisłości, np.:

- do protokołów z kontroli z 2019 r. ul. Kwiatowej i ul. Szpakowej, wykonawca załączył zdjęcia z objazdów innych dróg niż wyżej wymienione;
- w protokole kontroli z 2019 r. dot. drogi 1541E (ul. Wolborskiej) wykonawca wskazał, iż stan barier energochłonnych był bardzo dobry, w sytuacji gdy w protokole z 2018 r. stan ten określono jako dobry, a nie były prowadzone żadne naprawy czy modernizacje barier zlokalizowanych na odcinku tej drogi;
- w protokole kontroli z 2018 r. dotyczącym ul. Wojska Polskiego wykonawca wykazał i dokonał oceny stanu ścieżek rowerowych, pomimo że takie elementy nie występowały na tym odcinku drogi;
- w protokole z 2019 r. dotyczącym ul. Belzackiej wykonawca nie wykazał i nie ocenił (w przeciwieństwie do 2018 r.) stanu miejsc

Wnioski z kontroli okresowych często nie były wykonywane

- parkingowych i postojowych oraz poboczy drogi, pomimo ich występowania na tym odcinku drogi;
- w protokole z 2018 r. dotyczącym drogi 1522E (ul. Wierzejska) wykonawca wykazał i ocenił ścieżki rowerowe, pomimo iż na tym odcinku nie zlokalizowano ścieżek rowerowych, a w protokole w 2019 r. nie wykazał i nie ocenił stanu miejsc postojowych, pomimo ich występowania na tym odcinku drogi (w przeciwieństwie do 2018 r.).

Najwięcej zastrzeżeń NIK sformułowała jednak do sposobu realizacji wniosków i zaleceń sformułowanych po kontrolach przeprowadzonych przez zarządców dróg w latach poprzednich. W części jednostek wnioski te nie były wykonane lub wykonywano je po ponad roku od ich stwierdzenia, a wynikało to przede wszystkim z niewystarczających środków finansowych (np. w Opolu w 2018 r. zalecono wymianę nawierzchni na odcinku drogi krajowej nr 94c od wiaduktu kolejowego do ul. Luboszyckiej, które to zalecenie wykonano przed kontrolą okresową przeprowadzoną w 2020 r. W przypadku drogi wojewódzkiej nr 414 w 2018 r. zalecono wzmocnienie konstrukcji jezdni prawego pasa prawej jezdni na odcinku od ul. Partyzantkiej do Ronda gen. Tadeusza Rozwadowskiego – zalecenie to wykonano przed przeprowadzeniem kontroli okresowej w 2020 r.).

Niemniej jednak Starosta Zgierski, odnosząc się do powyższego zagadnienia, stwierdził, że zalecenia nie są nakazem, w związku z czym nie podlegają obligatoryjnemu wykonaniu. O bagatelizowaniu wpływu realizacji zaleceń pokontrolnych na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego może świadczyć także inny przykład z kontroli Starostwa Powiatowego w Zgierzu – w protokołach kontroli okresowych nie stwierdzono uszkodzeń, które mogłyby spowodować zagrożenie życia czy katastrofę budowlaną, za wyjątkiem kontroli obiektu mostowego na jednej z dróg. W protokole wskazano na zły stan obiektu, mogący grozić awarią, a w konsekwencji katastrofą budowlaną. Pomimo tego, Starosta nie podjął natychmiastowych działań zapobiegawczych, o których mowa w art. 70 ust. 1 Prawa budowlanego¹²⁹.

Organy zarządzające ruchem

Zarządzanie ruchem i kwestia dbałości o sprawy związane z oznakowaniem są istotne dla brd

W megainformacji z 2014 r. wskazano, iż niekorzystna sytuacja w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego wynikająca z niedostatecznego stanu technicznego szeregu dróg, pogłębianą była nierzetelnym wykonywaniem obowiązków w zakresie zarządzania ruchem na drogach. Szereg uwag i wniosków systemowych dotyczących tego obszaru Najwyższa Izba Kontroli sformułowała m.in. po kontroli P/13/078 „Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym” oraz, zleconej Wojewodom, kontroli pn. „Organizacja ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich”¹³⁰. Dotyczyły one przede wszystkim dokonania krytycznej oceny przepisów

¹²⁹ Właściciel, zarządca lub użytkownik obiektu budowlanego, na których spoczywają obowiązki w zakresie napraw, określone w przepisach odrębnych bądź umowach, są obowiązani w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1–4a, usunąć stwierdzone uszkodzenia oraz uzupełnić braki, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, a w szczególności katastrofę budowlaną, pożar, wybuch, porażenie prądem elektrycznym albo zatrucie gazem.

¹³⁰ Nr ewid. 117/2014/KPB.

kluczowego dla kontrolowanego obszaru rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, co – jak wykazały wyniki niniejszej kontroli – nie nastąpiło. Jedyna nowelizacja rozporządzenia¹³¹, oprócz kwestii redakcyjnych, dotyczyła spraw związanych głównie z organizacją ruchu na drogach wewnętrznych. Dlatego też wyniki niniejszej kontroli w znacznej części powieliły ustalenia kontroli przeprowadzonych w latach poprzednich.

Kontrola P/20/038 pozwoliła na dokonanie – z perspektywy kilku lat jakie upłynęły od ostatniej kontroli NIK – analizy funkcjonowania w obszarze drogownictwa dwóch niezależnych organów, tj. organów zarządzających ruchem na drogach i zarządców dróg (zarządów dróg). Wyniki poprzednich kontroli wykazały, że przekazywanie do wykonywania zarządom dróg zadań organów zarządzających ruchem niejednokrotnie powodowało zatarcie różnic funkcjonalnych w kompetencjach tych organów i trudności w ustaleniu odpowiedzialnych za prawidłowe zarządzanie ruchem na drogach, a tym samym za stan bezpieczeństwa tego ruchu.

Ponownie należy podkreślić, iż nie stanowi nieprawidłowości powierzenie realizacji zadań zarządcy drogi oraz organu zarządzającego ruchem pracownikom jednej komórki organizacyjnej funkcjonującej w strukturze urzędu (marszałkowskiego lub starostwa) – dotyczy to sytuacji, w której nie został utworzony zarząd drogi jako wyodrębniona jednostka organizacyjna.

Przekazywanie zadań organu zarządzającego ruchem powinno mieć podstawę w przepisach

Sporną pozostawała jednak kwestia podstawy upoważnienia przez organ zarządzający ruchem pracowników podległego urzędu do wykonywania czynności z zakresu zarządzania ruchem. Przepisy – do czasu wydania przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały siedmiu sędziów z dnia 26 czerwca 2014 r.¹³² – budziły wiele kontrowersji, dotyczących zwłaszcza charakteru czynności polegającej na zatwierdzeniu organizacji ruchu. Przejawiały się one w sprzecznych wyrokach sądów administracyjnych, z których część uznawała, że zatwierdzenie organizacji ruchu ma charakter nie tylko generalny, lecz także konkretny, bo dotyczy uprawnień i obowiązków każdego uczestnika ruchu drogowego, zaś inne formułowały tezę, że czynność ta ma charakter abstrakcyjny i generalny. Wspomnianą uchwałą skład 7 sędziów NSA podjął na wniosek Prezesa NSA, który zwrócił się o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych¹³³. Skład 7 sędziów wyraźnie i zdecydowanie przychylił się do poglądu, iż czynność zatwierdzenia organizacji ruchu przez organy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 10 ust. 4, 5 i 6 PoRD, na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie organizacji ruchu, ma charakter abstrakcyjny i generalny. Skład orzekający podkreślił w uzasadnieniu, że zatwierdzenie organizacji ruchu na podstawie projektu nie jest podejmowane w indywidualnej sprawie administracyjnej w toku

¹³¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 18 lutego 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. poz. 314).

¹³² Sygn. akt I OPS 14/13

¹³³ Na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 września 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.).

jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Nie jest także postanowieniem, aktem nadzoru, czy aktem prawa miejscowego, choć wykazuje pewne cechy aktu normatywnego, ma charakter generalny i jest powszechnie obowiązujące na danym terenie.

Analiza uzasadnienia uchwały skłania zatem do przyjęcia, że – m.in. z racji podkreślanego przez NSA braku indywidualnego charakteru czynności zatwierdzania organizacji ruchu – organy wykonujące takie czynności nie będą zobowiązane do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w podejmowanych czynnościach zatwierdzania organizacji ruchu.

Prostą implikacją powyższego będzie stwierdzenie, że ww. organy nie mogą upoważniać pracowników obsługujących te organy do czynności w zakresie zarządzania ruchem (w szczególności zatwierdzania organizacji ruchu), na podstawie art. 268a Kpa¹³⁴.

Powyższe nie oznacza jednak, że organy zarządzające ruchem nie mogą upoważniać pracowników obsługujących ten organ do załatwiania w ich imieniu spraw z zakresu zarządzania ruchem (w tym do zatwierdzania organizacji ruchu). Należy bowiem zauważyć, że zarówno marszałek województwa, starosta, jak i prezydent miasta na prawach powiatu są z mocy przepisów ustaw ustrojowych¹³⁵ kierownikami urzędów (marszałkowski, starostw i miast), stanowiących aparaty pomocnicze. Jednym z podstawowych zadań tych urzędów jest obsługa wspomnianych organów, w tym także w zakresie spraw związanych z zarządzaniem ruchem na drogach. Oznacza to, że organom tym przysługuje prawo do udzielania stosownych upoważnień pracownikom kierowanych urzędów do załatwiania w ich imieniu spraw z zakresu administracji publicznej (w tym związanych z zatwierdzaniem organizacji ruchu). Upoważnienie takie może znaleźć się w przepisach wewnętrznych danej jednostki samorządu, w tym w regulaminie organizacyjnym urzędu, ale może też przybrać formę odrębnego upoważnienia. Oczywiście upoważnieni pracownicy nie zyskują statusu organu administracji, a jedynie wykonują kompetencje organu upoważniającego i działają jedynie w jego imieniu.

Inna sytuacja ma miejsce, kiedy zarządca drogi wykonuje swoje obowiązki przy pomocy utworzonej w tym celu wyodrębnionej jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi (art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). W takiej sytuacji sejmik województwa lub rada powiatu nie ma uprawnień, aby kompetencje organu zarządzającego ruchem przekazać zarządowi drogi. Zgodnie z art. 10 ust. 4 i 5 ustawy PoRD to marszałek województwa i starosta są organami zarządzającymi ruchem. Nie mogą oni jednak upoważnić pracowników zarządu dróg, będącego wyodrębnioną jednostką organizacyjną, bowiem taką możliwość mają wyłącznie w stosunku

¹³⁴ Taką podstawę prawną upoważnienia pracowników do realizacji zadań w zakresie zarządzania ruchem wykazały wyniki kontroli przeprowadzonej m.in. w Starostwie Powiatowym w Zgierzu i Urzędzie Miasta Legnicy.

¹³⁵ Tj. art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.), art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920) oraz art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668).

do pracowników kierowanego przez siebie urzędu. Podstawy do upoważnienia pracowników zarządu dróg nie mogą stanowić także przepisy kompetencyjne zawarte w ustawach samorządowych, bowiem wskazują one jedynie organ właściwy do wydawania decyzji administracyjnych.

W okresie objętym kontrolą opisaną powyżej sytuacją stwierdzono w:

- Bolesławcu, w którym do zadań Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa Powiatowego należało m.in. zatwierdzanie zmian organizacji ruchu oraz opiniowanie zmian organizacji ruchu. Natomiast do zadań Zarządu Dróg Powiatowych w Bolesławcu (zarząd dróg) należało zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych;
- Gdyni, gdzie Prezydent przekazał Zarządowi Dróg i Zieleni w Gdyni wskazane w § 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem kompetencje organu zarządzającego ruchem (w tym m.in. zatwierdzanie organizacji ruchu). Zadania w tym zakresie zostały określone w statucie ZDiZ na podstawie uchwały Rady Miasta Gdyni z 23 kwietnia 2014 r.¹³⁶ Zauważyć jednak należy, że w trakcie kontroli nieprawidłowość w części dotyczącej realizacji zadań związanych m.in. z rozpatrywaniem, opiniowaniem i zatwierdzaniem wniosków i projektów docelowej organizacji ruchu drogowego w zakresie oznakowania drogowego, sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego została przez Prezydenta usunięta poprzez utworzenie w strukturze Urzędu referatu organizacji ruchu;
- Częstochowie, gdzie obowiązki organu zarządzającego ruchem powierzone były zarządowi dróg, tj. MZDiT. Sytuacja taka miała miejsce do czasu utworzenia 15 lutego 2018 r. w strukturze Urzędu Miasta Biura Inżyniera Ruchu, który przejął realizację tych zadań.

W pozostałych jednostkach realizację zadań z reguły powierzano wyodrębnionym komórkom organizacyjnym urzędów¹³⁷, choć stwierdzono sytuacje, w których sposób przypisania takich zadań (zarówno w dokumentach statutowych, jak i zakresach obowiązków poszczególnych pracowników) budził poważne zastrzeżenia, np.:

- w regulaminie organizacyjnym Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego żadnej komórce organizacyjnej nie przypisano zadań z zakresu zarządzania ruchem. Jedyną osobą upoważnioną do załatwiania wszystkich spraw z zakresu zarządzania ruchem na drogach publicznych położonych w granicach miasta, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, był Zastępca Prezydenta (na podstawie upoważnienia Prezydenta z kwietnia 2015 r.);
- do zakresu obowiązków Naczelnika Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa Powiatowego w Bolesławcu należało m.in. wykonywanie czynności związanych z nadzorem nad organizacją ruchu na drogach

Stwierdzono przypadki nieuprawnionego przekazywania zadań organu zarządzającego ruchem

¹³⁶ Uchwała Rady Miasta Gdyni Nr XLII/861/14) w sprawie zmiany statutu jednostki budżetowej ZDiZ.

¹³⁷ Np. Prezydent Miasta Legnicy utworzył w ramach struktury organizacyjnej Urzędu Wydział Zarządzania Ruchem Drogowym, który realizował w jego imieniu zadania organu zarządzania ruchem drogowym na drogach miejskich Legnicy. W ramach tego wydziału funkcjonowało Centrum Zarządzania Ruchem i Transportem Publicznym, które m.in. wspomagało bieżące zarządzanie miejskim ruchem drogowym oraz monitorowało jego przebieg.

Wciąż brak jest obowiązku posiadania stałych organizacji ruchu dla wszystkich dróg

publicznych, które to zadanie – zgodnie z art. 10 ust. 2 PoRD – należy do kompetencji wojewody, jako organu sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem.

NIK już wielokrotnie wnioskowała o kompleksowe uregulowanie kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, na których umieszczono znaki przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach¹³⁸, w odniesieniu do których nie zaszły przesłanki do obligatoryjnego sporządzenia projektów organizacji ruchu (tj. oddanie do użytkowania drogi nowo wybudowanej lub dokonanie zmiany organizacji na drodze istniejącej)¹³⁹. Organizacja ruchu to zespół czynników mających bezpośredni wpływ na ruch drogowy w kontekście jego bezpieczeństwa. Chodzi w szczególności o geometrię drogi i odpowiednio dobrany zakres dostępu do niej, sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa oraz zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów. Stopień realizacji tych podstawowych założeń w głównej mierze zależy od poziomu merytorycznego projektu organizacji ruchu. W literaturze podkreśla się, że na miano właściwej organizacji ruchu zasługują tylko takie rozwiązania, które sprawdzą się w praktyce jako najkorzystniejsze dla podmiotów z niej korzystających¹⁴⁰.

Prawidłowo przeprowadzona procedura zatwierdzania organizacji ruchu, w której uczestniczą w szczególności zarządca drogi, organ zarządzający ruchem, podmioty opiniujące znacznie zwiększa gwarancje wdrożenia rozwiązań mających wpływ na poprawę brd. Ponadto – co NIK także już podkreślała – posiadanie pełnej wiedzy o znakach i ich usytuowaniu umożliwia zarządcom dróg odtworzenie oznakowania niespełniającego warunków technicznych, zniszczonego lub skradzionego.

Ustalenia niniejszej kontroli wykazały, iż – poza odcinkami dróg zarządzanymi przez GDDKiA – stan zaawansowania w opracowywaniu i wdrażaniu organizacji ruchu jest wciąż niezadawalający, pomimo że rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem obowiązuje od prawie 18 lat. Sytuacja taka znacznie utrudniała prawidłowe wykonywanie zadań organu zarządzającego ruchem, w szczególności przeprowadzanie obligatoryjnych kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (opisano je w dalszej części megainformacji).

Zróznicowany był zakres realizacji stałych organizacji ruchu

Przykładowo:

- Starosta Powiatu Wejherowskiego i Prezydent Gdyni nie byli w posiadaniu wiedzy o tym, dla jakiej długości zarządzanych przez nich dróg obowiązywały stałe organizacje ruchu;

¹³⁸ Dz. U. Nr 66, poz. 748.

¹³⁹ Zaproponowano np. wyznaczyć dla poszczególnych kategorii dróg ostatecznych terminów wdrożenia stałych organizacji ruchu.

¹⁴⁰ Wojciech Kotowski „Prawo o ruchu drogowym. Komentarz”, Wydawnictwo ABC, 2011 r.

- w Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu brak było pełnej dokumentacji dotyczącej organizacji ruchu na nadzorowanych drogach, ponieważ nie została przekazana w całości przez Zarząd Dróg Powiatowych w Kędzierzynie-Koźlu (który zarządzał ruchem na drogach powiatowych i gminnych do 2003 r.);
- w Bielsku-Białej stała organizacja ruchu obowiązywała na 203,2 km dróg (34,6% całości), natomiast na drogach powiatu bolesławieckiego zarządzanych przez Starostę – 180,9 km (30,1% całości);
- stałe organizacje ruchu dla wszystkich dróg publicznych pozostających w zarządzie Biura Inżyniera Ruchu Urzędu Miasta Częstochowy zostały zatwierdzone 14 czerwca 2017 r. przez Dyrektora MZDiT w Częstochowie (zarządu dróg), który w tamtym czasie zadania organu zarządzającego ruchem pełnił niezgodnie z przepisami PoRD.

Podobnie jak w latach poprzednich, o niewłaściwym wykonywaniu zadań zarządzającego ruchem świadczą także stwierdzone nieprawidłowości w zakresie rozpatrywania projektów organizacji ruchu, polegające przede wszystkim na zatwierdzaniu organizacji ruchu na podstawie niekompletnej dokumentacji (braki dotyczyły przede wszystkim planów orientacyjnych i sytuacyjnych, w tym w odpowiedniej skali¹⁴¹). W przypadku organizacji ruchu zatwierdzonych przez Dyrektora ZDiZ w Gdyni nieprawidłowości dotyczyły 18 z 20 poddanych analizie przypadków. Ponadto w jednym przypadku od wszczęcia postępowania do zatwierdzenia organizacji ruchu upłynęło 451 dni – dokumentacja wpłynęła do właściwej komórki ZDiZ pod koniec 2017 r., ale z uwagi na brak środków finansowych na jej wdrożenie w 2018 r. i ich zarezerwowanie ich na 2019 r., organizacja ruchu została zatwierdzona 4 stycznia 2019 r.

Ewidencje projektów zatwierdzonych organizacji ruchu prowadzone były głównie papierowo w szczególowości określonej w § 9 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Warto jednak zwrócić uwagę, iż w Urzędzie Miasta Legnicy ewidencja taka prowadzona była od 2018 r. w formie elektronicznej przy pomocy wewnętrznego systemu informatycznego ARK:GIS.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim niewpisywania rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu (§ 9 ust. 2 pkt 7), przy czym najczęściej była to okoliczność niezależna od organów zarządzających ruchem z uwagi na brak zawiadomienia przez jednostkę wprowadzającą organizację ruchu o terminie jej wprowadzenia (§ 12 ust. 1). Organ zarządzający ruchem nie ma możliwości prawnych prowadzenia działań dyscyplinujących w stosunku do jednostek wprowadzających organizację ruchu, polegających np. na egzekwowaniu zawiadamiania o terminie jej wprowadzenia z co najmniej siedmiodniowym wyprzedzeniem. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę na praktykę wprowadzoną w Urzędzie Miasta Opola. Pracownicy Wydziału Infrastruktury i Gospodarki Komunalnej w celu przypomnienia o tym wymogu zamieszczali

Ustalono
nieprawidłowości
dot. rozpatrywania
projektów organizacji
ruchu oraz
prowadzenia ich
ewidencji

¹⁴¹ NIK wnioskowała w latach poprzednich o rozważenie zmiany § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem poprzez umożliwienie dopuszczenia planów orientacyjnych, zwłaszcza dla projektów stałej organizacji ruchu, dotyczących dłuższych odcinków dróg w większej skali niż przewidują obowiązujące przepisy.

w metryczce projektu zapis o treści: *Wprowadzający organizację ruchu na podstawie niniejszego projektu zobowiązany jest do zawiadomienia tut. Wydział o terminie jej wprowadzenia co najmniej na 7 dni przed rozpoczęciem robót, powołując się na numer niniejszego zatwierdzenia.* Dodatkowo do każdego projektu dołączany był wzór zawiadomienia, który należało wypełnić i przesłać przed wprowadzeniem oznakowania. W zawiadomieniu podana była podstawa prawna, informacja o siedmiodniowym terminie, dane adresowe, numer faxu i adres e-mail Wydziału, Komendy Miejskiej Policji w Opolu i MZD.

Skutkiem braku takiego zawiadomienia powinno być poinformowanie o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu, a jak wykazały kontrole przeprowadzone m.in. w Urzędzie Miasta Częstochowy i Starostwie Powiatowym w Zgierzu organy zarządzające ruchem nie dopełniały tego obowiązku.

Analiza poprawności prowadzenia ww. ewidencji przeprowadzona w toku kontroli w Starostwie Powiatowym w Zgierzu wykazała ponadto, że we wszystkich 20 badanych projektach stałej organizacji ruchu, wbrew obowiązkowi określone w § 8 ust. 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, nie określono konkretnego terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu. W badanych sprawach, na kartach uzgodnień, zamieszczono jedynie datę zatwierdzenia organizacji oraz ewentualne sformułowane do niej uwagi. Z kolei do ewidencji projektów organizacji ruchu wprowadzano planowany termin, określany przez autora projektu, w 14 przypadkach ustalony w nieokreślonej dacie (np. po 20 lutego 2018 r., I połowa 2019 r.), podczas gdy termin ten powinien być ustalany konkretnie, jako data dzienna, w sposób umożliwiający realizację przez organ zarządzający ruchem obowiązków.

Najwięcej nieprawidłowości ponownie dotyczyło obligatoryjnych kontroli

Ponownie najwięcej nieprawidłowości wykazało badanie wywiązywania się przez organy zarządzające ruchem z obowiązków przeprowadzania obligatoryjnych kontroli, tj.:

- wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu, przeprowadzanych w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, jeśli ona ma charakter stały (§ 12 ust. 3);
- prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych, przeprowadzanych co najmniej raz na sześć miesięcy.

Na systemowe problemy dotyczące tego zagadnienia Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę już w 2014 r., wskazując na celowość opracowania zasad i trybu kontroli określonych w ww. przepisach, w tym dotyczących egzekwowania stwierdzonych nieprawidłowości. Podkreślono także potrzebę dokonania analizy innych przyczyn niewykonywania przez organy zarządzające ruchem kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 (tzw. kontrole półroczne), w szczególności częstotliwości ich przeprowadzania zarówno w kontekście prawidłowości realizacji zadań przez te organy, jak i realnych możliwości organizacyjnych tych podmiotów. Ustalenia kontroli

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie wykazały, aby podjęte zostały działania na rzecz wdrożenia tych rekomendacji, a przepis § 12 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem nie był dotychczas nowelizowany.

Podkreślić należy, że w jednej jednostce (Urząd Miasta Legnicy) wprowadzona została „Procedura przeprowadzania kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.” Określone zostały w niej m.in. zasady opracowywania harmonogramu kontroli, przebiegu oraz dokumentowania (w tym zaleceń w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości).

W jednej jednostce opracowano procedurę przeprowadzania kontroli

W sytuacji, o której mowa w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem główną przyczyną braku kontroli było – opisane już powyżej – niedopełnienie przez jednostkę wprowadzającą organizację ruchu obowiązku zawiadomienia o tym fakcie organu zarządzającego ruchem. Choć w przypadku Urzędzie Miasta Bielska-Białej nie były przeprowadzane żadne kontrole określone w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem.

W okresie objętym kontrolą jedynie w Gdyni prawidłowo realizowany był obowiązek określony w § 12 ust. 5, przy czym – co podkreślono powyżej – tzw. kontrole półroczne przeprowadzane były przez pracowników Zarządu Dróg i Zieleni w Gdyni (czyli jednostki, która zadania organu zarządzającego ruchem pełniła niezgodnie z przepisami). Należy podkreślić, iż w zakresie sygnalizacji świetlnej kontrole półroczne realizowane były w ramach kontroli bieżącej, przy wykorzystaniu pracowników Referatu Sygnalizacji Świetlnej i Planowania Transportu. Kontrole te uzupełniane były poprzez dokonywanie objazdów dwa razy w ciągu doby, dla wszystkich lokalizacji, przez firmę utrzymującą sygnalizację świetłą oraz poprzez weryfikacje stanu technicznego i trybu pracy urządzeń sygnalizacji. W ramach prowadzonych kontroli kontrolowano wszystkie sygnalizacje świetlne oraz 17 sygnalizacji ostrzegawczych. Ustalane usterki wpisywane były w książkę awarii i zlecane do usunięcia w ramach umów utrzymaniowych.

Warto także odnotować, że w toku kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Bolesławcu przedłożono protokoły z tzw. kontroli sześciomiesięcznych. Niemniej jednak w przypadku dwóch protokołów w(z 30 grudnia 2019 r. i 8 czerwca 2020 r.) kontrole przeprowadzone przez pracowników Starostwa nie wykazały żadnej nieprawidłowości, co przy rozległej sieci dróg, dla których Starosta jest organem zarządzającym ruchem (tj. 601,3 km) należy uznać za rzecz wręcz nieprawdopodobną, tym bardziej że do zakończenia czynności kontrolnych zarząd drogi nie ukończył procesu wymiany znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (trwał on od 2004 r. i powinien zostać ukończony najpóźniej do końca 2011 r.). Co więcej, z treści protokołu z 30 grudnia 2019 r. wynika, że objazdu 182 ulic powiatu bolesławickiego dokonano w ciągu jednego dnia, co – przy ośmiogodzinnym dniu pracy – wskazuje, że objazd jednej ulicy (wraz ze szczegółową weryfikacją m.in. oznakowania) trwał średnio niecałe 3 minuty, a średnia prędkość pojazdu, którym poruszały się osoby przeprowadzające kontrolę, wynosiła około 75 km/h (także w terenie zabudowanym, bez zatrzymywania się).

Wątpliwości co do rzetelności kontroli prowadzonych w Starostwie Powiatowym w Bolesławcu

W przypadku protokołu z 8 czerwca 2020 r. ustalenia zostały zawarte w jednym zdaniu (cyt.): *W miesiącu maju 2020 roku dokonano objazdu dróg Powiatu Bolesławickiego podczas, którego nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości.* W kontrolach tych, oprócz Naczelnik Wydziału Komunikacji i Transportu, brała udział także jej zastępczyni, która nie miała przypisanych do realizacji żadnych zadań z zakresu zarządzania ruchem (zajmowała stanowisko ds. transportu drogowego).

Przykładowe ustalenia dotyczące tzw. kontroli półrocznych

Wyniki kontroli w pozostałych jednostkach wykazały m.in., że w ramach realizacji obowiązku określonego w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem obejmowano kontrolą:

- 27 wybranych lokalizacji (z 1275,2 km dróg, dla których Starosta Wejherowski – według stanu na 30 czerwca 2020 r. – był organem zarządzającym ruchem);
- od 33 km (w I półroczu 2020 r.) do 90 km (w II półroczu 2019 r.) z dróg o łącznej długości 657,1 km, dla których Prezydent Częstochowy jest organem zarządzającym ruchem.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała także szereg zastrzeżeń do sposobu dokumentowania ustaleń z tych kontroli oraz ewentualnego egzekwowania usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, np.:

- w okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu Miasta Opole nierzetelnie sporządzali protokoły z kontroli, gdyż jedynie przykładowo wskazywano w nich stwierdzone nieprawidłowości. W protokołach z kontroli podawano ogólne informacje w podziale m.in. na: oznakowanie pionowe i poziome; sygnalizację świetlną; roboty prowadzone w pasie drogowym; zieleń w pasie drogowym; bezpieczeństwo pieszych, jedynie z przykładowym wskazaniem miejsc stwierdzonych nieprawidłowości w oznakowaniu. W konsekwencji, z uwagi na niekompletny opis ustaleń zawartych w protokołach kontroli, odpowiedzi podmiotu zobowiązanego do ich usunięcia, tj. MZD, miały także charakter ogólny, a relacje o podejmowanych działaniach na rzecz ich usunięcia odnosiły się jedynie do przykładów wskazanych w protokołach. W odpowiedzi na uwagi zawarte w protokole z 9 lipca 2019 r., dotyczące nieprawidłowości w oznakowaniu i zabezpieczeniu robót prowadzonych w pasie drogowym, Dyrektor MZD ograniczyła się do odpowiedzi, że MZD wraz z Policją przeprowadza kontrolę zastosowanego oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa w czasie prowadzonych robót. Powyższe świadczy o ignorowaniu zaleceń organu zarządzającego ruchem, co przy bierności tego organu w ich egzekwowaniu, mogło mieć wpływ na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- pracownicy Starostwa Powiatowego w Zgierzu wykonujący kontrole nie dokumentowali ilości i długości dróg nią objętych. Informacje o nieprawidłowościach stwierdzone w 2018 r. przekazywane były w sposób nieudokumentowany, telefonicznie i osobiście, przez pracowników do odpowiednich zarządców dróg. Począwszy od 2019 r. pisma i protokoły z nieprawidłowościami przekazywano drogą pisemną. Część zarządców przekazywało informacje o zrealizowaniu zaleceń lub o zamierzeniu ich realizacji. Nie prowadzono jednak dalszej korespondencji

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z jednostkami w celu monitorowania ich wykonania. Jak wyjaśnił Starosta przekazując pisemne informacje o kontrolach przeprowadzonych w I połowie 2019 r. w przypadku wskazanych nieprawidłowości oczywistym było, że powinny zostać usunięte. Od II połowy 2019 r. w przekazywanych protokołach umieszczano zapis o konieczności niezwłocznego usunięcia nieprawidłowości.

Warto także przytoczyć wyjaśnienia Zastępcy Prezydenta Piotrkowa Trybunalskiego, które poddają w wątpliwość jego wiedzę co do ustawowych kompetencji organu zarządzającego ruchem. Stwierdził on, że kontrole na bieżąco prowadzone były przez służby miejskie m.in.: Straż Miejską, Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta w ramach swoich codziennych obowiązków związanych z utrzymaniem dróg oraz członkowie Komisji Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, tj. podmioty, które nie są uprawnione do wykonywania tego rodzaju czynności.

Jedną z głównych przyczyn nieprawidłowości ponownie były stwierdzone w większości skontrolowanych jednostek niewystarczająca – w stosunku do realizowanych zadań – obsada kadrowa oraz przygotowanie merytoryczne pracowników odpowiedzialnych za zarządzanie ruchem. Podkreślić należy, iż przepisy wciąż nie określają wymogów w zakresie niezbędnego (lub choćby pożądanego) wykształcenia kierunkowego osób, do zadań których należy zarządzanie ruchem, co mając na uwadze istotność wykonywanych zadań, należy uznać za obszar wymagający uregulowania.

Najlepszą sytuacją pod tym względem stwierdzono w GDDKiA, gdzie w okresie objętym kontrolą (lata 2018–I półrocze 2020 r.) wzrosła liczba etatów pracowników wykonujących zadania w zakresie zarządzania ruchem z 87 do 89 (w I półroczu 2020 r.) oraz liczba etatów pracowników dokonujących oceny projektów organizacji ruchu z 78 do 80. W tym samym okresie wzrosła również (ze 168 do 170) liczba etatów pracowników wykonujących kontrole okresowe w zakresie brd.

W objętych kontrolą jednostkach realizacja zadań powierzana była często osobom posiadającym uprawnienia budowlane, o których mowa w Prawie budowlanym, o różnych specjalizacjach techniczno-budowlanych, choć miały miejsce przypadki, że zadaniami tymi zajmowały się osoby z wykształceniem o specjalności samochodowej lub informatycznej. Pracownicy większości skontrolowanych jednostek realizujący zadania z zakresu zarządzania ruchem poszerzali wiedzę i kompetencje w ramach szkoleń i kursów specjalistycznych, np.:

- Kierownik Biura Inżyniera Ruchu Urzędu Miasta Częstochowy ukończył studia podyplomowe w zakresie ekspertyzy wypadku z drogowego oraz kurs dla audytorów bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pracownicy Biura brali udział w szkoleniach m.in. w zakresie stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, imprez w pasie drogi publicznej – procedury, teoria i praktyka – zmiany w organizacji ruchu, zajęcie pasa drogowego – zezwolenie na odbycie imprezy masowej, projektowania i zatwierdzania stałej organizacji ruchu – prawo, projektowanie i praktyka, możliwości i wyzwania inteligentnych systemów transportowych;

Nietypowy sposób prowadzenia tzw. kontroli półrocznych w Piotrkowie Tryb.

Niewystarczająca obsada kadrowa była istotną przyczyną nieprawidłowości

- pracownik Starostwa Powiatowego w Zgierzu uzyskał uprawnienia biegłego sądowego w zakresie ruchu drogowego, sygnalizacji świetlnej i systemu sterowania ruchem.

Przykładowe dot. sytuacji kadrowej w trzech wybranych jednostkach

Problemy kadrowe dobrze ilustruje przykład Starostwa Powiatowego w Zgierzu, w którym zadania z zakresu zarządzania ruchem były wykonywane w 2018 r. przez siedmiu, w 2019 r. przez pięciu i w 2020 r. przez czterech pracowników, którzy w badanym okresie zajmowali się odpowiednio 136, 143 i 38 złożonymi projektami stałej organizacji ruchu oraz 1004, 1269 i 480 czasowej organizacji ruchu, wprowadzanych na 83 drogach powiatowych o długości 438, 648 km i 949 drogach gminnych o długości ogółem 892,478 km. Warto także zwrócić uwagę na przykład Starostwa Powiatu Wejherowskiego, gdzie dwuosobowa obsada (w tym jeden pracownik zatrudniony jako pomoc administracyjna), bez wykształcenia kierunkowego, w ocenie Starosty była wystarczająca do prowadzenia spraw dotyczących dróg (gminnych i powiatowych) o długości ponad 1200 km. Innego zdania był natomiast Naczelnik Wydziału Komunikacji, który za niezbędne uznał wsparcie kadrowe.

Ponadto, co zostało już opisane wcześniej, co najmniej nietypową była sytuacja stwierdzona w trakcie kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, w którym to żadnej komórce organizacyjnej urzędu nie powierzono realizacji zadań z zakresu zarządzania drogami, a jedyną osobą upoważnioną był Zastępca Prezydenta.

Ustalenia niniejszej kontroli ponownie skłaniają do wniosku, aby rozważyć wprowadzenie rozwiązań, które częstotliwość objęcia kontrolą lokalizacji znaków (np. w okresie 2–3 lat) uzależniłoby np. od kategorii dróg, na których zostały one umieszczone, skali i istotności nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie poprzednich kontroli lub też obowiązywania stałych organizacji ruchu.

Zróżnicowane podejście do kwestii analiz w zakresie istniejącej organizacji ruchu

Bardzo zróżnicowane było także podejście do kwestii analizowania istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego skuteczności, w tym korzystania z danych Policji dotyczących zdarzeń drogowych. Wnioski wynikające z takich analiz, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, mogą stanowić dla organu zarządzającego ruchem pretekst do opracowania lub zlecenia opracowania projektu organizacji ruchu.

Przyczyn różnic, oprócz opisanych powyżej zagadnień kadrowych, należy także upatrywać w braku formalnych uregulowań w szczególności co do częstotliwości, formy oraz zakresu przedmiotowego tego rodzaju opracowań. Ma to tym istotniejsze znaczenie, że zagadnienia dotyczące zarządzania drogami i ruchem nierzadko się przenikają, stąd wyłączenie z ogółu zagadnień leżących w kompetencji prezydenta/starosty zagadnień dotyczących wyłącznie organizacji ruchu może być w niektórych przypadkach utrudnione bądź też niemożliwe.

W toku kontroli ustalono, że ww. obowiązek realizowany w różny sposób, w tym do części z nich można sformułować zastrzeżenia co do rzetelności sporządzania i przydatności w wykorzystaniu wyników takich opracowań/

analiz. Powszechnym zjawiskiem było także włączenie w proces analizy szeroko rozumianego bezpieczeństwa ruchu drogowego komisji powołanych na terenie poszczególnych miast/powiatów.

Przykłady

Prezydent Gdyni powołał trzy komisje, w skład których oprócz pracowników Zarządu Dróg i Zieleni wchodził również przedstawiciel m.in.: Komendy Miejskiej Policji, Straży Miejskiej i Zakładu Komunikacji Miejskiej, tj.: (1) Komisję bezpieczeństwa ruchu drogowego, (2) Komisję ds. Tymczasowej Organizacji Ruchu i Zajęcia Pasa Drogowego oraz (3) Komisję standaryzacji wymogów zagospodarowania i organizacji ruchu przy szkołach;

W okresie objętym kontrolą **Wydział Infrastruktury i Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Opola** opracowywał coroczne analizy bezpieczeństwa ruchu na drogach publicznych. Analizy te przekazywane były Zastępcy Prezydenta Miasta oraz Miejskiemu Zarządowi Dróg. Podstawą ich opracowania były dane statystyczne o zdarzeniach drogowych zarejestrowanych przez Policję. W części wnioskowej wyszczególniano zrealizowane lub planowane do realizacji działania dotyczące poprawy bezpieczeństwa ruchu w szczególnie niebezpiecznych miejscach wskazując, że najbardziej narażeni na niebezpieczeństwo w ruchu drogowym są piesi – niechronieni uczestnicy ruchu,

Wydział Zarządzania Ruchem Drogowym Urzędu Miasta Legnicy corocznie sporządzał raport o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego z wykorzystaniem danych o zdarzeniach drogowych pozyskanych z Komendy Miejskiej Policji w Legnicy oraz coroczną pisemną analizę natężenia ruchu drogowego na skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną wraz z obliczeniami przepustowości. W tych oraz innych analizach w większości wykorzystywane były dane zebrane przez Zintegrowany System Zarządzania Ruchem i Transportem Publicznym w Legnicy (ITS Legnica) w zakresie danych z detekcji rozmieszczonych na skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną, wspomagane przez nagrania z kamer systemu monitoringu wizyjnego.

Za lata objęte kontrolą **Starostwo Powiatowe w Bolesławcu** nie dysponowało odrębną analizą dotyczącą istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, za wyjątkiem tzw. map drogowych zagrożeń, opracowywanych przez Referat Zarządzania Kryzysowego Starostwa.

Najwyższa Izba Kontroli podkreślała już w latach poprzednich, że prawidłowo dokonana analiza powinna umożliwić organom zarządzającym ruchem przede wszystkim określenie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, identyfikację głównych problemów bezpieczeństwa ruchu drogowego i grup największego ryzyka, wskazanie najbardziej zagrożonych dróg i ich odcinków oraz identyfikację najbardziej niebezpiecznych miejsc na sieci dróg. Wnioski wynikające z analiz powinny być wykorzystywane do opracowywania zmian w organizacjach ruchu, wprowadzania zmian w infrastrukturze drogowej lub kierowania ich do Policji celem zintensyfikowania nadzoru nad ruchem drogowym.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad

Zgodnie z art. 18 ustawy o drogach publicznych centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, do którego należy wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych (ust. 1 pkt 1) oraz zarządzanie ruchem

na tych drogach (ust. 2 pkt 6). GDDKiA – jak już podkreślono – jest jednostką o nieporównywalnym do innych zarządców dróg i organów zarządzających ruchem potencjalne organizacyjnym, przede wszystkim kadrowym i finansowym. Ustalona struktura organizacyjna GDDKiA oraz zatrudniona kadra pracowników umożliwiły prawidłową realizację zadań organu zarządzającego ruchem oraz zarządcy dróg krajowych.

**GDDKiA
była przygotowana
do realizacji zadań
organu zarządzającego
ruchem**

Długość dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA wzrosła z 17 666 km w 2018 r. do 17 787 km na koniec 2020 r. W tym samym czasie wzrosła liczba etatów pracowników wykonujących zadania w zakresie zarządzania ruchem drogowym, dokonujących oceny projektów organizacji ruchu drogowego oraz pracowników wykonujących kontrole okresowe w zakresie brd i na koniec I półrocza 2020 r. wynosiła łącznie 339 osób¹⁴². Przede wszystkim byli to pracownicy realizujący zadania organu zarządzającego ruchem, większość zatrudniona była w Oddziałach GDDKiA, a przeważająca część posiadała wykształcenie wyższe, głównie techniczne. Dodatkowe przeszkolenie oraz szkolenia okresowe w zakresie zarządzania ruchem drogowym posiadało 44,1% pracowników.

W okresie objętym kontrolą dla wszystkich zarządzanych odcinków dróg GDDKiA posiadała zatwierdzone organizacje ruchu. W latach 2018–2020 (I półrocze) zatwierdzono 5174 stałych organizacji ruchu (80,1% złożonych projektów), 11 698 czasowych organizacji ruchu (81,7% złożonych projektów) i 728 projektów uproszczonych (90,9% złożonych). Wszystkie – objęte badaniem – projekty zawierały plan orientacyjny, plan sytuacyjny oraz została do nich dołączona opinia właściwego komendanta Policji, jednak w trzech projektach nie określono terminu wprowadzenia zmian na drodze, a w jednym nie zamieszczono opisu technicznego z charakterystyką drogi i ruchu na drodze. Większość, znajdujących się w badanej próbie, projektów zostało zatwierdzonych w terminie miesiąca od daty wpływu, wystąpiły jednak przypadki, w których ze względu na szczególnie skomplikowanie sprawy, organizacja ruchu została zatwierdzona w terminie do trzech miesięcy.

**GDDKiA prowadziła
nadzór i analizę istniejącej
organizacji ruchu**

W latach 2018–2020 GDDKiA prowadziła nadzór i analizę istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego i jego efektywności poprzez:

- przeprowadzanie na etapie projektowania nowej drogi oceny wpływu infrastruktury drogowej na bezpieczeństwo ruchu drogowego, audytów brd na etapach projektowanej inwestycji i audytu brd w pierwszym roku po oddaniu inwestycji do użytkowania;
- przeprowadzanie (raz na trzy lata) kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, przeprowadzanie (co najmniej raz na sześć miesięcy) kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach;
- przeprowadzanie objazdów wszystkich dróg krajowych w ramach nadzoru zarządcy drogi.

¹⁴² W tym czasie w GDDKiA zatrudnionych było łącznie 4486 pracowników (w przeliczeniu na pełne etaty).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Za wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem siecią dróg krajowych w GDDKiA również odpowiedzialny jest Departament Zarządzania Siecią, a sprawuje je przy pomocy Wydziału Utrzymania Sieci Dróg. W okresie objętym kontrolą liczba pracowników realizujących w GDDKiA zadania zarządcy dróg krajowych wynosiła ogółem 1378, w tym 202 pracowników było uprawnionych do podejmowania decyzji w zakresie zadań zarządcy drogi związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Spośród ww. pracowników 96% zatrudnionych było w Oddziałach GDDKiA. Zadania 176 pracowników obejmowały wykonywanie kontroli stanu dróg, a 168 pracowników zostało upoważnionych do wydawania decyzji administracyjnych.

Na drogach krajowych zarządzanych przez GDDKiA dla wszystkich odcinków dróg zostały założone książki drogi i dzienniki objazdu drogi. Aktualizacja ewidencji obiektów mostowych i tuneli dokonywana była na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok poprzedni.

GDDKiA wykorzystywała do analiz bezpieczeństwa ruchu dane o wypadkach drogowych otrzymywane z Policji (z systemu SEWiK) w przypadku:

- wykonywania klasyfikacji odcinków przeprowadzanej zgodnie z metodologią określoną w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej¹⁴³,
- przy tworzeniu Planów brd tj. Planu Ochrony Zdrowia i Życia Piesznych i Rowerzystów oraz Planu Redukcji Liczby i Skutków Zdarzeń Drogowych.

Wyniki tych klasyfikacji posłużyły do przeprowadzenia szczegółowych kontroli miejsc szczególnie niebezpiecznych. Zadania wytypowane do realizacji przez Oddziały GDDKiA podczas kontroli szczegółowych zgłaszane były do Planów brd podczas ich aktualizacji. W latach 2018–2020 Policja skierowała do GDDKiA 738 wniosków o zmianę organizacji ruchu w celu zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wykorzystywane były również wnioski samorządów i mieszkańców o poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego na istniejącej sieci drogowej.

W latach 2018–2020 kontrole prawidłowości wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, wykonywane przez GDDKiA, przeprowadzane były w terminie określonym w przepisach, jednak w jednym z Oddziałów GDDKiA w 20,5% przypadków nie dotrzymano 14-dniowego terminu przeprowadzenia kontroli.

Kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, na drogach krajowych zarządzanych przez GDDKiA, były przeprowadzane, co najmniej raz na sześć miesięcy, w 15 spośród 16 Oddziałów GDDKiA.

Przygotowanie
GDDKiA do realizacji
zadań zarządcy dróg
krajowych

GDDKiA do analiz
brd wykorzystywała
dane z SEWiK

GDDKiA jako organ
zarządzający ruchem
realizowała obligatoryjne
kontrole

¹⁴³ Dz. U. poz. 1845, ze zm.

Audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego w latach 2018–2020 wykonywany był dla wszystkich zadań inwestycyjnych (w 2020 r. w czasie trwania kontroli zadania w części pozostawały w trakcie realizacji). GDDKiA co trzy lata przeprowadzała również klasyfikację odcinków dróg¹⁴⁴ – ostatnio w 2019 r. i obejmowała lata 2016–2018.

Okresowe kontrole stanu technicznego drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w Prawie budowlanym, w latach 2018–2020, przeprowadzane były na wszystkich drogach krajowych zarządzanych przez GDDKiA, zgodnie ze szczegółowymi regulacjami wewnętrznymi zawartymi w „Instrukcjach przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich”¹⁴⁵. Kontrole okresowe w zakresie oceny stanu technicznego nawierzchni wspomagane były badaniami wykonywanymi w ramach systemu Diagnostyki Stanu Nawierzchni.

GDDKiA nie ukończyła procesu wymiany znaków

W latach 2018–2020 na drogach zarządzanych przez GDDKiA znajdowały się znaki i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego niespełniające warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁴⁶. GDDKiA nie miała jednak wiedzy o liczbie takich znaków.

Sposób planowania finansowania na zadania brd

W GDDKiA nie funkcjonował podział na zadania dotyczące zarządzania ruchem i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Środki finansowe na zadania z zakresu poprawy brd ujęte były w limicie środków na przebudowy oraz rozbudowy dróg i mostów. W okresie objętym kontrolą GDDKiA analizowała potrzeby z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego, m.in. na podstawie wniosków mieszkańców, samorządów i instytucji, np. Policji. W wyniku czego tworzone były zbiory potrzeb w zakresie BRD oraz środków potrzebnych na ich zaspokojenie.

5.2.2. Zapewnienie należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych

Diagnostyka Stanu Nawierzchni była podstawowym sposobem oceny stanu nawierzchni

Od 2015 r. podstawowym sposobem oceny stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych była DSN, której wyniki były podstawą typowania dróg do przebudowy i remontów. W latach 2015–2019 ocenie poddawano około 98% dróg krajowych w rozwinięciu na jedną jezdnię.

DSN swym zakresem obejmowała szereg parametrów techniczno-eksploatacyjnych nawierzchni w tym m.in. głębokość kolein, właściwości przeciwpoślizgowe i równość podłużną. Każdy z parametrów był oceniany w 4-stopniowej skali, a następnie wyznaczano jeden z trzech poziomów decyzyjnych dot. stanu technicznego nawierzchni. W latach 2015–2019 nie odnotowano istotnych zmian w ogólnym stanie dróg krajowych

¹⁴⁴ Zgodnie z metodologią określoną w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej.

¹⁴⁵ Wprowadzonych zarządzeniem nr 14 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 7 lipca 2005 r.

¹⁴⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2311.

za wyjątkiem 2016 r., kiedy m.in. zmieniono metodologię dokonywania pomiarów¹⁴⁷. Przeciętnie – w powyższym okresie – drogi w stanie dobrym obejmowały około 60%, w stanie niezadowalającym około 25%, zaś w stanie złym około 15% dróg krajowych¹⁴⁸. Na uwagę zasługuje 2020 r., w którym, w porównaniu do 2019 r., nastąpił wyraźniejszy spadek długości dróg krajowych (zarządzanych przez GDDKiA) w stanie dobrym (z 61,7% do 59,6%) oraz wzrost dróg w stanie niezadowalającym (z 22,7% do 24%) i stanie złym (z 13,3% do 13,9%)¹⁴⁹. Najbardziej niekorzystna sytuacja wystąpiła w województwie lubuskim, gdzie niewiele ponad połowa (53,7%) dróg była w dobrym stanie, a ponad jedna czwarta (27,9%) – w złym. Natomiast w województwie małopolskim aż 40,3% dróg znajdowało się w 2020 r. w stanie niezadowalającym (w stanie dobrym było 42,5%, a w stanie złym – 17,1%).

Na podstawie wyników m.in. DSN, wielkości i struktury ruchu oraz parametrów drogi GDDKiA corocznie opracowywała PDnSD, który był zbiorem potrzeb w zakresie remontów, przebudów i rozbudów na sieci dróg krajowych wraz z określeniem priorytetu danego zadania¹⁵⁰. Jednak pozycja ustalonego w PDnSD zadania nie miała swojego bezpośredniego odzwierciedlenia w skierowaniu do realizacji lub uwzględnieniu w planie wydatków bieżących i majątkowych na dany rok budżetowy. W planie wydatków ujmowano w pierwszej kolejności zadania kontynuowane, a także dodatkowe remonty na drogach ekspresowych i autostartach. Inną przeszkodą w realizacji PDnSD były potrzeby wynikające z wytycznych Ministra Infrastruktury dot. m.in. dostosowania dróg krajowych do nośności 11 t/oś.

GDDKiA opracowywała
Plan Działań na Sieci Dróg

Dodatkowo GDDKiA przeprowadzała kontrole okresowe roczne i pięcioletnie. Nie wprowadzono jednak wewnętrznych regulacji dotyczących metodologii kontroli oraz harmonogramu, a także jednolitej skali ocen. W czterech z sześciu skontrolowanych oddziałów nie opracowano wewnętrznych instrukcji dotyczących przeprowadzania kontroli (nie było wymogu ich opracowania). Stwierdzono również pojedyncze przypadki nierzetelnego lub niepełnego wykonania takich kontroli oraz braku wykonania zaleceń z poprzednich protokołów kontroli dot. stanu technicznego.

Poza wynikami DSN podstawowym dokumentem określającym cele i priorytety zarówno inwestycyjne, jak i w zakresie utrzymania we właściwym stanie technicznym sieci dróg już istniejących oraz w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego był Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023. Równolegle GDDKiA realizowała również inne mniejsze programy m.in. Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych.

¹⁴⁷ W 2016 r. stan dobry – 51,8%, stan niezadowalający – 31,3%, stan zły – 16,9%. Na wyniki w tym roku miały wpływ m.in. przeprowadzenie w 2015 r. Generalnego Pomiaru Ruchu i zmiana parametrów ruchu w związku z nową metodologią wyznaczania kategorii ruchu pojazdów oraz proces degradacji technicznej dróg związany ze zwiększeniem ruchu samochodów ciężarowych.

¹⁴⁸ Nieregularne i niewielkie zmiany udziału długości dróg w danej kategorii – w latach 2015–2019 – nie wskazywały na konkretny kierunek tych zmian.

¹⁴⁹ <https://www.gddkia.gov.pl/pl/2990/Raporty> [dostęp: 12.05.2021 r.].

¹⁵⁰ Przyjęty algorytm określający pierwszeństwo danego zadania zmieniał się w poszczególnych latach, jednak jego zasadniczym priorytetem była poprawa bezpieczeństwa ruchu.

Środki finansowe na realizację przez GDDKiA zadań w zakresie dróg krajowych pochodziły z trzech źródeł: budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz Krajowego Funduszu Drogowego¹⁵¹ (dalej: KFD), który był istotnym źródłem finansowania remontów i budów dróg krajowych. W latach 2015–2018 wydatki z KFD wyniosły 44 136,6 mln zł¹⁵² i zostały poniesione w większości na finansowanie budowy dróg ekspresowych, autostrad oraz obwodnic miast.

Wytyczne stosowania DSN określały sposób wyznaczania potrzeb remontowych na odcinku drogi. Zabiegi podzielono na konieczne¹⁵³ i zalecane¹⁵⁴, a szacowane potrzeby finansowe dotyczące tych zabiegów GDDKiA określała co rok w raportach o stanie dróg krajowych.

Potrzeby remontowe na drogach krajowych stale rosną

Potrzeby remontowe dróg krajowych w Polsce stale rosną: w 2015 r. wynosiły łącznie (zabiegi konieczne i zalecane) 7149 mln zł (w tym 2980 mln zł na zabiegi konieczne), a na koniec 2020 r. – 11 530 mln zł (w tym 4859 mln zł na zabiegi konieczne). Łączna długość odcinków wymagających zabiegów koniecznych i zalecanych zwiększyła się z 8177 km w 2015 r. do 8414 km w 2020 r. Na wzrost potrzeb finansowych w zakresie remontów miały wpływ przede wszystkim rosnące koszty prac remontowych.

Wydatki na utrzymanie sieci dróg krajowych były niższe niż potrzeby

W latach 2015–2018 zrealizowane wydatki na utrzymanie sieci dróg krajowych w niewielkim zakresie zaspokajały łączne potrzeby zgłaszane przez GDDKiA. W okresie tym wyniosły odpowiednio 1367,1 mln zł, 1468,7 mln zł, 1534,1 mln zł oraz 533,9 mln zł¹⁵⁵. Na uwagę zasługuje fakt wysokiego wykonania planu finansowego dot. bieżącego utrzymania dróg krajowych, które wyniosło w latach 2015–2017 odpowiednio 99,5%, 99,4% i 98,8%.

GDDKiA prowadziła nierzetelny monitoring bieżącego utrzymania dróg

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości dot. monitoringu bieżącego utrzymania dróg przez centralę GDDKiA, która nie weryfikowała danych przekazywanych przez poszczególne oddziały. Nierzetelnie prowadzono monitoring bieżącego utrzymania sieci drogowej w latach 2015–2017, co skutkowało brakiem skutecznego odzwierciedlenia stanu faktycznego w zakresie rzeczywistej liczby wykonanych prac. Stwierdzono m.in., że w przypadku dróg krajowych (bez dróg ekspresowych i autostrad) w 2016 r. dane rzeczowe o liczbie wykonanych remontów cząstkowych nawierzchni dróg mieszankami mineralno-asfaltowymi na gorąco były ponad 500 razy zawyżone, tym samym koszt remontu 1 tys. m² nawierzchni zaniżony 490 razy. W przypadku dróg ekspresowych i autostrad największe różnice wystąpiły w 2015 r. Wyremontowana nawierzchnia była ponad 190-krotnie zawyżona, a koszty ponad 170-krotnie zaniżone.

¹⁵¹ Część środków z KFD podlegała refundacji z budżetu środków europejskich.

¹⁵² W roku 2015 – 8658,8 mln zł, w roku 2016 – 12 782,9 mln zł, w roku 2017 – 11 847,5 mln zł oraz w roku 2018 – 10 847,4 mln zł.

¹⁵³ Zabiegi konieczne obejmowały zabiegi naprawcze, które należy wykonać niezwłocznie, dotyczą odcinków dróg w złym stanie.

¹⁵⁴ Zabiegi zalecane obejmowały zabiegi naprawcze, które należy wykonać w najbliższym czasie, dotyczą odcinków dróg w stanie niezadowalającym, aby nie znalazły się w stanie złym.

¹⁵⁵ Dane z 2018 r. według stanu na 30 czerwca 2018 r.

W GDDKiA prowadzono tzw. Monitoring Jakości Robót, który przedstawiał miesięczne informacje z oddziałów GDDKiA o realizowanych kontraktach i zadaniach inwestycyjnych. Badania¹⁵⁶ były prowadzone na poszczególnych zadaniach wielokrotnie w każdym miesiącu realizacji. Do oceny jakości robót wykorzystywano wewnętrzne regulacje¹⁵⁷ dotyczące zasad i trybu dokonywania oceny jakości oraz sposobu postępowania w przypadku wystąpienia odchyłek¹⁵⁸ od wartości określonych w wymaganiach (specyfikacjach) technicznych.

Obowiązkiem centrali GDDKiA było wyjaśnienie przyczyn uzyskanych negatywnych wyników oraz analiza zasadności planowanych działań naprawczych. Na podstawie badania dokumentów dotyczących Monitoringu Jakości Robót stwierdzono, że podejmowane działania naprawcze polegały w większości na naliczeniu potrąceń lub wydłużeniu okresu gwarancyjnego oraz monitorowaniu jakości i stanu technicznego ułożonych nawierzchni w okresie trwania gwarancji.

W okresie objętym kontrolą w zakresie ochrony dróg przed niewłaściwym użytkowaniem, w zarządzie GDDKiA znajdowały się 93 stacje do ważenia pojazdów w ruchu oraz 234 miejsca do ważenia pojazdów. Ponadto GDDKiA wpisała budowę systemów preselekcji pojazdów i miejsc administracyjnego ważenia i kontroli pojazdów do wzorcowego Programu Funkcjonalno-Użytkowego, co miało na celu ochronę dróg przed ich niszczeniem jak i poprawę bezpieczeństwa użytkowników drogi.

Do zarządców drogi należą sprawy z zakresu m.in. ochrony dróg – rozumianej jako działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego ich zniszczenia, obniżenia ich klasy, ograniczenia funkcji, niewłaściwego użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu. Dyrektor Generalny DKiA oraz Dyrektorzy oddziałów GDDKiA¹⁵⁹ wydawali pozwolenia na przejazdy pojazdów nienormatywnych. W tym zakresie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego wydawania zezwoleń, w szczególności wydawano zezwolenia z naruszeniem przepisów Kpa, nie uzgadniano trasy przejazdu z innymi zarządcami dróg, zauważono również błędy w prowadzonych rejestrach wydanych zezwoleń.

5.2.3. Realizacja programu „Likwidacja miejsc niebezpiecznych”

PBDK określał główne kierunki działań w zakresie rozbudowy infrastruktury dróg krajowych oraz poprawy bezpieczeństwa ich użytkowników, mając na względzie plany rozbudowy i modernizacji dróg krajowych oraz ustalony limit środków publicznych na ich realizację. Jednym z celów operacyjnych PBDK był wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego (redukcja liczby wypadków i ich ofiar). Dla osiągnięcia powyższego celu opracowano Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych. W Programie LMN założono,

¹⁵⁶ Prowadzone w laboratoriach drogowych GDDKiA, które funkcjonowały jako komórki organizacyjne poszczególnych oddziałów.

¹⁵⁷ Instrukcja DP-T 14 Ocena jakości na drogach krajowych Część I – Roboty Drogowe, stanowiąca załącznik do zarządzenia nr 10 Generalnego Dyrektora DKiA z 30 marca 2017 r.

¹⁵⁸ Odchyłka to w myśl ww. zarządzenia – różnica pomiędzy wartością uzyskaną z badań i pomiarów kontrolnych, a wartością projektową (zakładaną) tego parametru /właściwości.

¹⁵⁹ Pozwolenia mogły wydawać również osoby upoważnione przez Dyrektora Generalnego DKiA.

że zadania niezbędne do jego realizacji zostaną dobrane spośród celów ujętych w planach działań Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z uwzględnieniem stopnia bezpieczeństwa sieci drogowej i w oparciu o obiektywne kryteria, m.in. wskaźnik wypadkowości i natężenie ruchu.

Rada Ministrów założyła, że realizacja Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych spowoduje zmniejszenie liczby odcinków dróg, na których ryzyko powstania wypadku drogowego jest duże albo bardzo duże. W konsekwencji Program miał wspierać realizację celów założonych w NPBRD.

Przygotowanie projektu PLMN oraz jego zmiany

Przygotowany przez ministra właściwego ds. transportu projekt Programu LMN nie uwzględniał mechanizmów bieżącej kontroli i ewaluacji efektów, monitoringu zadań i nie określał jego wymiernych celów. Wymienione elementy nie zostały wprowadzone do projektu PLMN, pomimo uwag w tym zakresie złożonych przez ministra finansów w toku opiniowania projektu. Minister właściwy ds. transportu nie zaproponował takich zmian również w ramach nowelizacji PBDK. Podczas przygotowania projektu Programu nie przeprowadzono i nie zlecono opracowania badań w zakresie brd i wpływu infrastruktury drogowej na bezpieczeństwo uczestników ruchu. Minister bazował na informacjach i propozycjach przedstawianych przez Generalnego Dyrektora DKiA, który jako zarządzający siecią dróg krajowych dysponował wiedzą w zakresie zarządzania infrastrukturą drogową.

NIK jako nierzetelne oceniła działania Generalnego Dyrektora DKiA, który opracowując projekt załącznika nr 6 do PBDK, tj. listę zadań PLMN, umieścił w nim zadania niespełniające kryteriów kwalifikacji do Programu. Generalny Dyrektor DKiA dokonał zmiany przyporządkowania klasy ryzyka odcinkom dróg, na których były zlokalizowane zadania ujęte w ww. załączniku z pominięciem procesu klasyfikacji. Zadaniom wybranym z Programu Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych oraz Programu Budowy Ciągów Pieszko-Rowerowych, które zlokalizowane były na odcinkach dróg o niskim poziomie ryzyka (od A do C) przypisano klasy ryzyka, odcinków dróg odpowiadające dużemu poziomowi ryzyka (D). Tym samym już na etapie tworzenia PLMN ujęto w nim zadania niespełniające wymogów zakwalifikowania do Programu. W konsekwencji środki finansowe przeznaczone na PLMN zostały wykorzystane na realizację zadań niespełniających kryteriów kwalifikacji.

Na etapie przygotowania projektu PBDK zaplanowano, że wydatki na realizację Programu LMN wynosić będą nie więcej niż 4,8 mld zł z KFD (1085 zadań), przy rocznym limicie wydatków w wysokości 300 mln zł, przy czym GDDKiA początkowo przekazała wykaz zadań planowanych do realizacji Programu na łączną kwotę 8,8 mld zł (1790 zadań). Ostatecznie w sierpniu 2015 r. przekazana została przez GDDKiA lista zadań tzw. „optymalna”, obejmująca 1082 zadania na łączną kwotę około 7,2 mld zł.

Minister właściwy ds. transportu dokonywał doboru zadań do wykonania w ramach PLMN w formie uzgadniania programów inwestycji przedłożonych przez GDDKiA, jednak sposób procedowania i terminy zatwierdzania tych dokumentów były bardzo różne, w tym ponad 100-dniowe¹⁶⁰.

¹⁶⁰ W jednym przypadku program inwestycyjny zatwierdzony został po blisko dziewięciu miesiącach.

W opinii NIK nieustalenie reguł i terminów zatwierdzania programów inwestycyjnych oraz odejście od ustalenia formalnej listy zadań PLMN było jedną z przyczyn niedostatecznej realizacji Programu.

Zadania Programu¹⁶¹ miały być sukcesywnie realizowane, stosownie do dostępnych środków finansowych¹⁶². Realizacja PLMN miała doprowadzić do zmniejszenia liczby odcinków niebezpiecznych (tj. w klasach D, E1 i E2). W PBDK zawarto też wskaźniki realizacji jednego z celów szczegółowych, tj. „wzrostu bezpieczeństwa ruchu drogowego” poprzez ograniczenie liczby zabitych i ciężko rannych. Osiągnięcie tego celu miało nastąpić poprzez realizację całości inwestycji drogowych zaplanowanych w ramach PBDK, w tym Programie LMN.

Realizacja PLMN miała doprowadzić do zmniejszenia liczby odcinków niebezpiecznych

W ramach nowelizacji PBDK nie wprowadzono do Programu LMN zmian w zakresie oceny i monitoringu zadań dotyczących poprawy brd, jak również nie wprowadzono przypisanego Programowi dedykowanego celu i wskaźnika jego osiągnięcia, usunięto natomiast listę zadań (tj. załącznik nr 6 do PBDK), co miało się przyczynić do uelastycznienia i przyspieszenia procedury kierowania do realizacji kolejnych zadań z zakresu poprawy brd.

Na realizację PLMN do 30 września 2019 r. wydatkowano 540,3 mln zł¹⁶³, tj. jedynie 45% limitu faktycznie udostępnionego z KFD w wysokości 1,2 mld zł. Wydatkowana kwota stanowiła zaledwie 7,5% pierwotnie oszacowanej kwoty wydatków na realizację zadań ujętych w załączniku nr 6 do PBDK (ok. 7,2 mld zł), co przy uwzględnieniu 50% zaawansowania czasowego PLMN wskazuje na bardzo niski stopień jego realizacji.

Poziom realizacji wydatków na PLMN był niski

W latach 2015–2018 GDDKiA wydatkowała 379,3 mln zł¹⁶⁴ na 273 zadania, których realizacja została zakończona, jednak 188,2 mln zł z tej kwoty (tj. 49,6%) wydatkowano na zadania niespełniające pierwotnych kryteriów kwalifikacji do Programu LMN, tj. zlokalizowane na odcinkach dróg sklasyfikowanych w niskich i średnich klasach ryzyka (od A do C) ze względu na koncentrację kosztów wypadków. Niski poziom wydatkowania środków PLMN spowodowany był m.in. nieprecyzyjnym planowaniem wydatków, a także opóźnieniami na etapie przygotowania i realizacji części inwestycji. Realizacja 27,3% zadań na łączną kwotę 188,2 mln zł została przeprowadzona na odcinkach dróg sklasyfikowanych w kategorii od A do C, niewymagających pilnych interwencji.

Analiza wyników klasyfikacji 20 odcinków dróg, na których w 2015 r. zakończono realizację inwestycji finansowanych z PLMN, wykazała brak związku zrealizowanych inwestycji ze zmianą klasy ryzyka¹⁶⁵. Wybór zadań

Brak zakładanych efektów realizacji PLMN

¹⁶¹ Ujęte w załączniku nr 6 do PBDK, w tym: 392 zadania w największej klasie ryzyka (E2), 213 w bardzo dużej klasie ryzyka (E1) i 480 w dużej klasie ryzyka (D).

¹⁶² Na etapie projektowania założono, że środki na wydatki PLMN będą pochodziły z oszczędności w ramach wydatków na zadania inwestycyjne zaplanowane do realizacji w PBDK.

¹⁶³ Z tego: 154,83 mln zł z KFD, 378,63 mln zł z budżetu państwa i 6,84 mln zł ze środków samorządowych.

¹⁶⁴ W tym: 87,04 mln zł z KFD, 291,27 mln zł z budżetu państwa i 0,99 mln zł ze środków samorządowych.

¹⁶⁵ Dla ośmiu odcinków dróg, na których zlokalizowane były inwestycje wartość wskaźnika gęstości kosztów wypadków drogowych wzrosła, dla sześciu odcinków zmalała, a dla pozostałych sześciu odcinków pozostała bez zmian.

do Programu był przeprowadzony na podstawie nieaktualizowanej listy zadań. Minister właściwy ds. transportu nie aktualizował w latach 2015–2017 Załącznika nr 6 do PBDK stanowiącego wykaz zadań planowanych do realizacji w ramach PLMN, wbrew obowiązкови określönemu w PBDK. Lista zadań nie została zaktualizowana także po przeprowadzaniu przez GDDKiA klasyfikacji odcinków dróg w 2016 r. Od 2017 r. Minister nie dokonywał wyboru zadań PLMN zgodnie ze zaktualizowaną listą potrzeb, mimo nałożenia na niego takiego obowiązku¹⁶⁶.

Minister właściwy ds. transportu i Generalny Dyrektor DKiA nie monitorowali wpływu zrealizowanych w ramach Programu LMN inwestycji na poprawę brd, nie przeprowadzali także oceny ich efektywności. Pomimo gromadzenia informacji odnośnie stopnia wykonania PLMN zarówno pod względem rzeczowym jak i finansowym, minister nie dokonywał okresowych ocen realizacji PLMN i nie podejmował działań w celu zwiększenia efektywności jego realizacji. Minister w rocznych sprawozdaniach za lata 2017–2018 przedkładanych Radzie Ministrów nie umieszczał informacji o stanie realizacji rzeczowo-finansowej PLMN, pomimo obowiązku określönego w PBDK.

Generalny Dyrektor DKiA wdrożył system kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego¹⁶⁷ na drogach krajowych, jednak nie zapewnił, aby oddziały GDDKiA wykonywały wszystkie zaplanowane kontrole brd. Działania kontrolne centrali GDDKiA sprowadzały się tylko do pozyskania z oddziałów wybranych raportów z przeprowadzonych kontroli brd, nie weryfikowano natomiast czy wszystkie zaprojektowane kontrole brd zostały wykonane.

5.2.4. Realizacja „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej”

Instrumenty
pomocy rządu
dla jst w rozwoju
dróg lokalnych

U podstaw uruchomienia w 2008 r. instrumentu pomocy rządu dla samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu problemów związanych z rozwojem i modernizacją sieci dróg powiatowych i gminnych leżała konieczność zintensyfikowania rozwoju infrastruktury drogowej na szczeblu gminnym i powiatowym. Zadanie to zrealizowano w ramach dwóch programów wieloletnich pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011” oraz „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo–Dostępność–Rozwój”, w ramach których finansowano inwestycje w lokalnej infrastrukturze drogowej w latach 2009–2015.

W latach 2009–2011 przebudowano lub zmodernizowano drogi powiatowe i gminne o łącznej długości 8,2 tys. km. Wysokość nakładów poniesionych na remonty i unowocześnienie lokalnej infrastruktury drogowej wyniosła blisko 6,1 mld zł, w tym 3,0 mld zł wyasygnowano ze środków budżetu

¹⁶⁶ W PBDK wersji znowelizowanej w lipcu 2017 r. zapisano: „Dobór zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego dokonywany będzie przez ministra właściwego do spraw transportu zgodnie z aktualizowaną listą potrzeb w tym zakresie, pilnością interwencji oraz przy uwzględnieniu możliwości finansowych”.

¹⁶⁷ Zarządzenie nr 28 Generalnego Dyrektora DKiA z 9 czerwca 2014 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz Zarządzenie nr 22 Generalnego Dyrektora DKiA z 13 lipca 2017 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

państwa¹⁶⁸. Z kolei w latach 2012–2014 zmodernizowano 4,0 tys. km dróg, na co wydatkowano 3,2 mld zł, w tym 1,4 mld zł stanowiły dotacje budżetu państwa¹⁶⁹.

Program Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016–2019 (dalej także: Program RGiPID) kontynuował realizowane uprzednio działania, a do jego podstawowych celów należały:

- poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych i powiatowych;
- rozwój spójnej sieci dróg publicznych w skali lokalnej i regionalnej, w szczególności poprzez poprawę połączeń dróg lokalnych z drogami wyższej kategorii;
- podniesienie standardów technicznych dróg publicznych oraz ich parametrów użytkowych;
- zwiększenie płynności ruchu.

Program RGiPID przewidywał udzielanie jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych w zakresie budowy, przebudowy i remontów dróg powiatowych i gminnych. Łączne dofinansowanie zadań samorządowych dotacjami z budżetu państwa w perspektywie czterech lat jego realizacji (2016–2019) zaplanowano w wysokości 3,5 mld zł (pierwotnie były to 4 mld zł). W dwóch pierwszych latach realizacji Programu ze środków budżetu państwa wydatkowano 1,6 mld zł, co przy jednoczesnym zaangażowaniu środków samorządowych w wysokości 1,7 mld zł umożliwiło realizację inwestycji drogowych na odcinkach blisko 3,5 tys. km dróg.

Skontrolowane przez NIK samorzady prawidłowo przygotowały oraz zrealizowały inwestycje drogowe finansowane ze środków Programu RGiPID. Przez pierwsze trzy lata jego trwania, wykorzystano przysługujące fundusze prawie w całości, czego efektem było wybudowanie i modernizacja blisko 1,5 tys. km dróg w czterech skontrolowanych województwach.

Systematyczne przeznaczanie środków publicznych na rozwój lokalnej infrastruktury drogowej umożliwiło zmniejszenie odsetka dróg powiatowych oraz gminnych o nawierzchni nieulepszanej i gruntowej, w ogólnej długości sieci dróg z blisko 50% w 2001 r. do 40% na koniec 2016 r. Wciąż jednak na rozwój i modernizację dróg lokalnych potrzebne są ogromne inwestycje. Świadczy o tym m.in. wysoki odsetek długości dróg gminnych o nawierzchni gruntowej – blisko 47%, oraz ponad 8% udział tego rodzaju dróg powiatowych, jak również zły stan dużej części dróg utwardzonych.

Wybrane do realizacji przez samorzady inwestycje drogowe były zgodne z celami Programu RGiPID. Wnioski o dofinansowanie zawierały rzetelne informacje. Realizacja inwestycji poprawiała parametry techniczne dróg i wpływała na większe bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

Główne cele programu związane były także z poprawą brd na drogach lokalnych

Samorzady prawidłowo przygotowały oraz zrealizowały inwestycje drogowe

¹⁶⁸ Informacja dla Rady Ministrów o realizacji programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008–2011” w okresie od 31.10.2008 r. do 31.12.2011 r.

¹⁶⁹ Informacja dla Rady Ministrów o realizacji programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo–Dostępność–Rozwój” w latach 2012–2014. W 2015 r. planowano udzielenie dotacji w wys. 1,0 mld zł.

Inwestycje realizowano w oparciu o wymagane pozwolenia, a ich wykonawcy zostali prawidłowo wyłonieni. Nadzór nad realizacją prac inwestycyjnych w większości przypadków był prawidłowy. NIK zwrócił jednak uwagę na przypadki nierzetelnego odbioru robót. Na przykład Zarząd Dróg Powiatowych w Rypinie odebrał naprawę gwarancyjną drogi, na której NIK stwierdziła nieprawidłowe wykonanie jej nawierzchni. Zarząd dróg nie dochodził od wykonawcy kar za zwłokę w usunięciu wad – według Izby powinien on zapłacić ponad 1 mln zł za 291 dni zwłoki.

Istotne nieprawidłowości NIK stwierdziła także w Zarządzie Dróg Powiatowych w Lesznie, gdzie potwierdzono wykonanie i zapłacono za niezrealizowanie pełnego zakresu robót. Wartość niewykonanych prac wyniosła 291 tys. zł. NIK złożyła w tej sprawie zawiadomienie do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa dotyczącego niegospodarnego wydatkowania środków dotacji otrzymanych w ramach Programu.

Wojewodowie zapewnili terminowe wdrożenie Programu, dzięki czemu wykorzystano niemal całą kwotę przeznaczoną na jego realizację (99%). Większość złożonych w Programie wniosków została przez komisje wojewódzkie oceniona prawidłowo, choć NIK zakwestionowała sześć spośród 48 ocen skontrolowanych projektów (13%).

Większość zarządców dróg nie oceniała stanu technicznego sieci drogowej

Większość skontrolowanych zarządców dróg¹⁷⁰ nie oceniała jednak stanu technicznego gminnej oraz powiatowej sieci drogowej – nie posiadali m.in. planów rozwoju sieci drogowej, rzetelnej ewidencji dróg oraz nie dysponowali dokumentacją świadczącą o przeprowadzeniu przeglądów stanu technicznego wszystkich zarządzanych odcinków dróg.

NIK zwróciła uwagę, że mając na względzie potrzeby inwestycyjne samorządów lokalnych, które w opinii ekspertów szacowane są na około 100 mld zł, nakłady przeznaczane na modernizację lokalnej infrastruktury drogowej, pozostają nadal dalece niewystarczające.

5.2.5. Utrzymanie obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg publicznych w województwie łódzkim¹⁷¹

Żaden obiekt w woj. łódzkim będący w zarządzie władz powiatowych nie osiągnął stanu zadowalającego

Obiekty mostowe i przepusty stanowią newralgiczne elementy dróg publicznych, niejednokrotnie decydujące o ich przydatności eksploatacyjnej. W dodatku szczególnie narażone są na degradację wskutek:

- oddziaływania środków chemicznych stosowanych do usuwania gołolędy,
- zanieczyszczenia atmosfery,
- oddziaływania chemikaliów w ściekach przemysłowych,
- zamarzania i odmarzania wody zimą,
- stałego wzrostu natężenia ruchu drogowego.

¹⁷⁰ Tj. zarządów dróg powiatowych i wójtów.

¹⁷¹ Kontrola nr P/20/072.

W 2018 r. w województwie łódzkim żaden obiekt tego typu pozostający pod zarządem władz powiatowych nie osiągnął stanu zadowalającego (tj. 4 w skali od 0 do 5)¹⁷².

Najsukuteczniejszym zarządcą dróg w regionie był łódzki oddział GDDKiA – blisko 85% obiektów mostowych pod jego zarządem uzyskało ocenę odpowiednią (5) lub zadowalającą (4). Odmierna sytuacja występowała w pozostałych skontrolowanych zarządcach dróg – niemal 75% spośród podlegających im 435 obiektów mostowych i przepustów było w stanie niepokojącym (3), niedostatecznym (2) lub przedawaryjnym (1). Najgorsza sytuacja miała miejsce w przypadku zarządców powiatowych – 130 spośród 148 obiektów mostowych (blisko 88%) wymagało pilnych napraw (z racji toczących się remontów 3,6% obiektów nie podlegało ocenie).

Do najczęstszych usterek obiektów mostowych należały nieszczelność izolacji ustroju nośnego, uszkodzenia balustrad, a przede wszystkim uszkodzenia ustroju nośnego (przęsła, dźwigary, płyty pomostowe)¹⁷³. W dłuższej perspektywie grozi to pogorszeniem nośności mostów czy wręcz trwałym ich uszkodzeniem, a defekty tego typu stanowią bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu.

W zakresie utrzymania obiektów w należytym stanie technicznym zarówno zarządcy powiatowi, jak i gminni ograniczali działania do najpilniejszych prac interwencyjnych. Wskutek braku środków finansowych zdecydowanie ograniczano prace naprawcze, remontowe i modernizacyjne, niekiedy zaś środków brakowało nawet na podtrzymanie dotychczasowego stanu technicznego przepraw. W projektach rocznych planów finansowych zarządcy wskazywali kwoty dużo wyższe niż faktycznie później przyznawane. W rezultacie aż pięć przepraw wyeksploatowano w sposób niemal skrajny. Trzem zarządom braki finansowe uniemożliwiły też wykonanie zaleceń po kontrolach okresowych z lat 2018–2019.

Zarządcy dróg przeprowadzali wymagane kontrole okresowe (roczne i pięcioletnie) obiektów mostowych – za wyjątkiem Zarządu Dróg Powiatowych w Łęczycy, który w 2019 r. nie przeprowadził żadnej kontroli. Natomiast kontroli przepustów nie przeprowadzało aż trzech zarządców. Powiatowy Zarząd Dróg i Transportu w Łowiczu wyznaczył do przeprowadzenia kontroli okresowych stanu technicznego obiektów mostowych i przepustów osobę bez odpowiednich uprawnień budowlanych. Wyniki kontroli okresowych z reguły prawidłowo określały stan techniczny badanych obiektów.

Łódzki Zarząd Dróg Wojewódzkich i łęczycki Zarząd Dróg Powiatowych nie dostosowały organizacji ruchu do pogorszonego stanu technicznego aż 45 obiektów mostowych. Mogło to wpłynąć na ich dalszą degradację i pogorszyć warunki bezpieczeństwa drogowego.

Zarządcy powiatowi i gminni ograniczali działania do prac interwencyjnych

Zarządcy, poza wyjątkami, wywiązywali się z obowiązków kontroli okresowych

¹⁷² Dane GDDKiA za 2018 r.

Ocena „5” oznacza stan odpowiedni (obiekt bez uszkodzeń i zanieczyszczeń możliwych do stwierdzenia podczas przeglądu); „4” – zadowalający (obiekt wskazuje zanieczyszczenia lub pierwsze objawy uszkodzeń pogarszających wygląd estetyczny); „3” – niepokojący (obiekt wykazuje uszkodzenia, których nienaprawienie spowoduje skrócenie okresu bezpiecznej eksploatacji); „2” – niedostateczny (obiekt wykazuje uszkodzenia obniżające przydatność użytkową, ale możliwe do naprawy); „1” – stan przedawaryjny (obiekt wykazuje nieodwracalne uszkodzenia dyskwalifikujące przydatność użytkową); „0” – stan awaryjny (obiekt uległ zniszczeniu lub przestał istnieć).

¹⁷³ Obiekty miały często popękany beton, co skutkowało korozją odsłoniętego zbrojenia.

Nie były opracowywane plany rozwoju sieci drogowej

Wskutek nieprecyzyjnych przepisów większość zarządców nie wywiązała się z obowiązków planistycznych dotyczących opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

Niemal wszyscy zarządcy (oprócz GDDKiA Oddział w Łodzi) wadliwie prowadzili ewidencję i sprawozdawczość odnośnie zarządzanych obiektów mostowych i przepustów – nieprawidłowości dotyczyły m.in. wykazów (np. rozbieżności co do liczby obiektów w różnych dokumentach), księжек oraz kart obiektów, nadawania numerów ewidencyjnych obiektom, prowadzenia i udostępniania map techniczno-eksploatacyjnych dróg oraz ewidencji środków trwałych.

NIK skierowała 11 zawiadomień, w tym podejrzenia popełnienia przestępstwa

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK skierowała 11 zawiadomień do organów powołanych do ścigania przestępstw lub wykroczeń, z tego:

- sześć zawiadomień w sprawie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na nieujawnieniu lub nierzetelnym prezentowaniu obiektów mostowych i przepustów oraz ich wartości w ewidencjach księgowych,
- zawiadomienie w sprawie przeprowadzania kontroli okresowych obiektów mostowych i przepustów bez stosownych uprawnień budowlanych,
- cztery zawiadomienia w sprawie podejrzenia popełnienia wykroczenia polegającego na nieprzeprowadzaniu kontroli okresowych obiektów mostowych i przepustów lub nieprowadzeniu księжек takich obiektów.

5.2.6. Wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg

W Polsce według stanu na 31 grudnia 2018 r. było 28 884 km dróg wojewódzkich, którymi zajmują się zarządy wojewódzkie, będące jednostkami organizacyjnymi powołanymi przez sejmiki wojewódzkie. W miastach na prawach powiatu zarządcą dróg wojewódzkich, tak jak w przypadku dróg krajowych, jest prezydent miasta. Utrzymanie należytego stanu infrastruktury drogowej, jak również prawidłowość zarządzania tą infrastrukturą ma istotny wpływ na poprawę bezpieczeństwa oraz wygodę ruchu. Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w latach 2014–2017 (do końca III kwartału).

Plany rozwoju sieci drogowej i plany finansowania działań

W sposób poprawny realizowane były zadania dotyczące opracowania planów rozwoju sieci drogowej i planów finansowania budowy, przebudowy, remontu i utrzymania dróg wojewódzkich. Stopniowo poprawiał się stan techniczny nawierzchni dróg, choć niewystarczające środki finansowe na realizację zadań w ocenie NIK miały wpływ na stan bezpieczeństwa na drogach, który nie uległ zasadniczej zmianie. W miastach na prawach powiatu odsetek dróg w najlepszych stanach był wyższy w stosunku do dróg przebiegających przez tereny województw. Skontrolowane podmioty wywiązywały się z obowiązku prowadzenia ewidencji dróg w formie przewidzianej w rozporządzeniu o ewidencji dróg. Jednak w przypadku

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pięciu z sześciu skontrolowanych zarządców zakres prowadzonej ewidencji był niepełny (m.in. nieprawidłowo prowadzono dzienniki objazdu dróg). Zarządcy sporządzali i przekazywali do GDDKiA wymagane informacje o sieci dróg wojewódzkich dla celów statystycznych i obronności.

Zarządcy dróg wojewódzkich nie korzystali z uprawnień wynikających z art. 129d ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym i nie przeprowadzali kontroli pojazdów¹⁷⁴ w zakresie przestrzegania przepisów o wymiarach, masie lub nacisku osi, w celu zapobiegania niszczeniu dróg.

Nie przeprowadzano kontroli wynikających z art. 129d ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym

Dwa spośród sześciu skontrolowanych podmiotów nie przeprowadzały kontroli okresowych pięcioletnich lub zakres ich przeprowadzenia był węższy, niż określony w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Ponadto w czterech skontrolowanych jednostkach nie sprawdzano wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli. Brak przeprowadzania kontroli okresowych oraz sprawdzenia wykonania zaleceń ograniczał zarządcy możliwość skutecznego wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego utrzymania odcinków dróg.

Zarządcy dróg nie posiadali informacji o wartości księgowej części dróg wojewódzkich i nie prowadzili ewidencji finansowo-księgowej tych dróg. Prowadziło to do sytuacji w których bilanse jednostek nie odzwierciedlały stanu faktycznego.

Istotnym problemem w badaniu i ocenie stanu technicznego nawierzchni dróg było stosowanie przez zarządców niejednolitej skali ocen. Każdy ze skontrolowanych zarządców posługiwał się własną skalą i kryteriami do ich oceny. Stosowanie jednolitej skali ocen, zdaniem NIK, może przyczynić się do dysponowania spójnymi informacjami o stanie technicznym całej sieci dróg wojewódzkich w Polsce i służyć wyrównywaniu dysproporcji w ich finansowaniu między regionami.

Obowiązujące od 2012 r. przepisy prawne dotyczące przewozu drewna (ustawa Prawo o ruchu drogowym i wydane na jej podstawie rozporządzenie w sprawie gęstości drewna) nie dawały możliwości eliminowania z ruchu drogowego pojazdów przeciążonych, zagrażających bezpieczeństwu oraz degradujących infrastrukturę drogową. Pojazdy przewożące drewno przekraczały dopuszczalną masę całkowitą nawet o 40–50%. Oszacowano, że przewóz transportem samochodowym sprzedanego w 2016 r. przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe surowca drzewnego wymagał wykonania ponad 1316,6 tys. kursów po drogach publicznych.

Przepisy prawne dotyczące przewozu drewna nie dawały możliwości eliminowania z ruchu drogowego pojazdów przeciążonych

¹⁷⁴ Kontrola ruchu drogowego w stosunku do pojazdów może być wykonywana wyłącznie w obecności funkcjonariusza Policji lub inspektora Inspekcji Transportu Drogowego (art. 129d ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym).

5.3. Nadzór nad ruchem drogowym

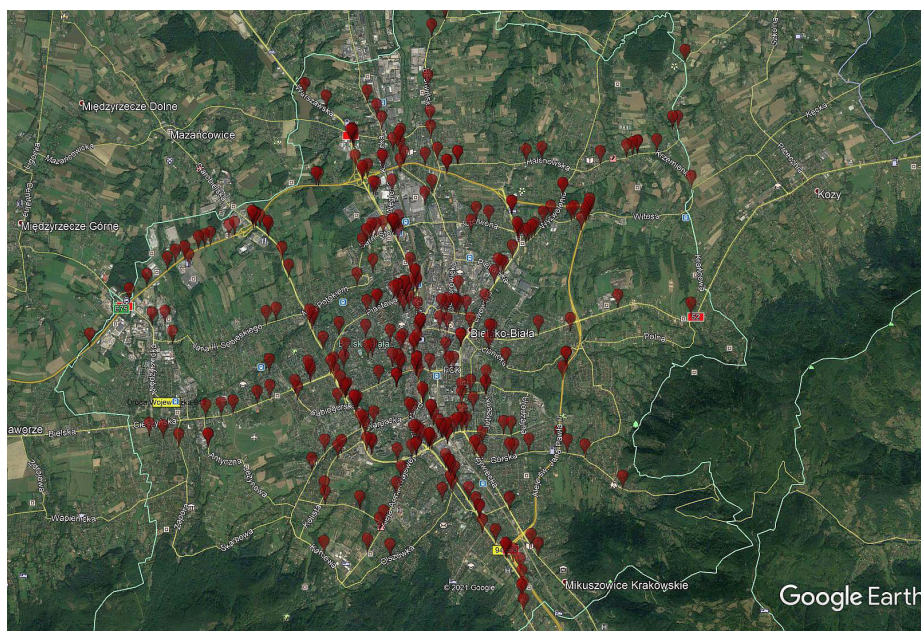
Nadzór nad ruchem drogowym prowadzony jest przede wszystkim przez Policję i GITD. Zasięg oddziaływania i szerokie kompetencje oraz ujednolichenie struktur i ich hierarchizacja powodują, że Policja jest jednym kluczowych podmiotów wykonujących działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa na drogach, co też potwierdzają wyniki kolejnych kontroli NIK. W przypadku GITD kontrola koncentrowała się na zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

5.3.1. Policja

Kontrola nr P/20/038 przeprowadzona została w Komendzie Głównej Policji i 10 jednostkach Policji szczebla miejskiego (powiatowego). Dokonując doboru jednostek wykonawczych kierowano się przede wszystkim wynikami analiz w zakresie brd oraz rezultatami kontroli NIK przeprowadzonych w latach poprzednich, tak aby zapewnić ich optymalną reprezentatywność w zakresie brd. Dodatkowo, wykorzystano dane Państwowej Straży Pożarnej gromadzone w Systemie Wspomagania Decyzji PSP dotyczące interwencji w związku ze zdarzeniami, do których doszło na drogach.

Infografika nr 13

Mapa interwencji jednostek PSP na terenie Bielska-Białej w związku ze zdarzeniami na drogach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z SWD PSP.

O zróżnicowaniu jednostek Policji objętych kontrolą mogą także świadczyć dane dotyczące przydzielonej im liczby etatów policyjnych – według stanu na 1 lipca 2020 r. KPP w Bolesławcu miała przyznane 144 etaty policyjne, KMP w Częstochowie – 823, KMP w Legnicy – 317, KMP w Gdyni – 611 oraz KMP w Piotrkowie Trybunalskim – 277 etatów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą Komendant Główny Policji monitorował zgłaszane problemy i trudności systemowe dotyczące pełnienia służby, w wyniku czego wdrażane były rozwiązania o charakterze organizacyjnym, informatycznym, a w razie potrzeby inicjowano prace legislacyjne. W celu usprawnienia pracy policjantów ruchu drogowego podjęto działania polegające m.in. na:

- wyposażeniu policjantów w terminale płatnicze umożliwiające uiszczanie grzywny (mandatów karnych) w formie płatności bezgotówkowej (dystrybucja 2000 terminali od lutego 2018 r.),
- wdrożeniu w październiku 2020 r. elektronicznej karty zdarzenia drogowego i rozpoczęcie prac nad wdrożeniem elektronicznej karty rejestracyjnej (Mrd-5) w celu skrócenia i uproszczenia obiegu informacji (opisane w dalszej części megainformacji),
- prowadzeniu projektu informatycznego pn. „Aplikacja umożliwiająca dostęp do Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu – SENT” w celu opracowania i wdrożenia centralnego narzędzia informatycznego umożliwiającego wymianę informacji z systemem SENT za pośrednictwem Policyjnej Sieci Transmisji Danych (dla weryfikacji danych o przewozie i przekazywania do systemu danych o wynikach kontroli).

W ramach wewnętrznych działań powołano w Policji:

- zespół do przeprowadzenia analizy wyroków uniewinniających w sprawach o przekroczenie dopuszczalnej prędkości przez kierujących pojazdami. Zespół miał na celu rozpoznanie skali problemów przy wykorzystywaniu przez Policję przyrządów kontrolno-pomiarowych. Sprawozdanie przyjęte we wrześniu 2018 r. zawierało m.in. rekomendację opracowania wzoru notatki w sytuacji odmowy przyjęcia mandatu karnego przez kierującego oraz zwiększenia nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami;
- zespół do analizy kierunków i założeń działań Policji w obszarze brd, którego celem było przeanalizowanie przyjętych oraz wyznaczenie dalszych kierunków i założeń działań Policji na rzecz brd w zakresie taktyki pełnienia służby, działań profilaktycznych i przekazu medialnego. Sprawozdanie końcowe zatwierdzone w lipcu 2019 r. prezentowało działania dotyczące m.in. profilaktyki (wakacyjna mapa wypadków drogowych), jednolitych zasad funkcjonowania Zespołów SPEED, objęcia centralną koordynacją służby drogi krajowej nr 12 i nadzorem dróg o najwyższym poziomie zagrożenia.

Analizy dotyczące problemów związanych z realizacją przydzielonych zadań prowadzone były także przez objęte kontrolą jednostki wykonawcze. Koncentrowały się one, oprócz analizy wskaźników statystycznych związanych z ruchem drogowym, na kwestiach istotnych w codziennej służbie, np.:

Komendant Główny Policji monitorował problemy i trudności systemowe związane z realizacją zadań w zakresie nadzoru nad ruchem drogowym

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Komendant Powiatowy Policji w Bolesławcu wskazał na braki w sprzęcie, m.in. odpowiedniej liczby pojazdów służbowych, a także ich wyposażenia (np. brak specjalistycznych znaków niezbędnych do zabezpieczenia miejsca wypadku drogowego); wyposażenia policjantów (np. w specjalistyczne latarki) i narkotestów;
- Komendant Powiatowy Policji w Zgierzu w zakresie gospodarki materiałowo-technicznej występował do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi o uzupełnienie sprzętu policyjnego, m.in. przyrządów do pomiaru ustawienia i światłości świateł, analizatora spalin samochodowych i mierników poziomu dźwięku pojazdów samochodowych;
- w wyniku rozpoznania problemów Komendant Miejski Policji w Białymstoku wdrożył procedury umożliwiające policjantom z komórek rd korzystanie z pojazdów służbowych znajdujących się na stanie innych komórek organizacyjnych, tak aby brak własnych radiowozów w danym momencie nie doprowadził do opóźnień w realizacji zadań służbowych;
- KPP w Wejherowie dysponowała dwoma motocyklami szosowymi, przy czym z ich wykorzystaniem służbę pełnić mogło pięciu policjantów (w tym Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego i jego Zastępca). Pozostali funkcjonariusze albo nie posiadali uprawnień, albo odpowiedniego stroju do kierowania motocyklem służbowym.

Analizowany był stan kadrowy Policji, w tym dane dot. liczby policjantów kierowanych do służby na drogach

Komendant Główny Policji monitorował stan kadrowy Policji, w tym zatrudnienie w komórkach ruchu drogowego, w okresach półrocznych, poprzez dane statystyczne gromadzone w formie elektronicznych zestawień SESP¹⁷⁵. Od 2019 r. BRD KGP dokonywało samodzielnie przeglądu pod kątem przestrzegania przez garnizony Policji ustalonego poziomu zatrudnienia i liczby policjantów faktycznie kierowanych do służby na drodze. Zagadnienia te były podnoszone podczas odpraw służbowych Kierownictwa KGP i Komendantów wojewódzkich (Stołecznej) Policji oraz w kontaktach roboczych BRD KGP z komórkami ruchu drogowego.

W okresie objętym kontrolą nadal obowiązywało polecenie Komendanta Głównego Policji z 24 kwietnia 2013 r. dotyczące osiągnięcia wartości minimum 10% etatów policyjnych w komórkach ruchu drogowego w stosunku do całego stanu etatowego każdego garnizonu, bez uwzględniania etatów OPP, SPP, SPAT¹⁷⁶. Polecenie to było elementem działań na rzecz poprawy warunków kadrowych w komórkach organizacyjnych ruchu drogowego. Dalsze polecenia i działania Komendanta były skierowane na zmniejszenie poziomu wakatów w komórkach ruchu drogowego do 5% (do końca 2014 r.), a w *Planie działań Policji na rzecz poprawy brd w latach 2017–2020* ujęto wytyczne uzupełnienia stanu zatrudnienia do poziomu nieprzekraczającego 3% wakatów.

¹⁷⁵ System Elektronicznej Sprawozdawczości (dalej: SESP¹⁷⁵) jest stosowany na podstawie Zarządzenia Nr 19 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie planowania strategicznego oraz systemu kontroli zarządczej w Policji (Dz. Urz. KGP z 2016 r. poz. 80, ze zm.).

¹⁷⁶ Wyodrębnione jednostki/komórki organizacyjne Policji (w 2013 r.): OPP – oddział prewencji Policji, SPP – samodzielny pododdział prewencji Policji, SPAT – samodzielny pododdział antyterrorystyczny Policji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dla całej formacji wskaźnik etatów w komórkach ruchu drogowego, według stanu na 1 lipca 2020 r., wyniósł 10,4% i został osiągnięty we wszystkich garnizonach, wahając się w poszczególnych jednostkach od 10% w Komendzie Stołecznej Policji do 11,3% w garnizonie podlaskim.

Warto jednak zauważyć, iż realizacja ww. polecenia z 2013 r. nie wpłynęła w żaden sposób na zapewnienie choćby zbliżonego do 10% poziomu zatrudnienia we właściwej do spraw ruchu drogowego komórce organizacyjnej KGP – w okresie objętym kontrolą relacja liczby etatów w tej komórce (dot. etatów policyjnych) do analogicznej wartości dla całej KGP wynosiła od 1,7% do 2,8%¹⁷⁷. Komórka ta odgrywa ważną rolę w planowaniu i nadzorowaniu prowadzonych przez poszczególne komendy działań w zakresie brd. Dalsze jej wzmocnienie kadrowe umożliwiłoby rozszerzenie zakresu realizowanych zadań, w szczególności powinno objąć kwestie analizy skuteczności poszczególnych realizowanych działań.

W wyniku realizacji poleceń Komendanta Głównego Policji, stan etatowy policjantów ruchu drogowego wzrósł o 18,5% względem 2012 r., do poziomu 9470 etatów według stanu na 1 stycznia 2020 r. Jednocześnie, w okresie objętym kontrolą nastąpiło zmniejszenie faktycznego zatrudnienia policjantów w komórkach ruchu drogowego: z 9299 osób na 1 stycznia 2018 r. do 8983 osób na 1 lipca 2020 r., co stanowiło spadek o 3,4% (316 policjantów mniej). W połowie 2020 r. poziom wakatów przekroczył wartość ustaloną w Planie działań i wyniósł 5,1% (na początku roku wynosił 3,4%).

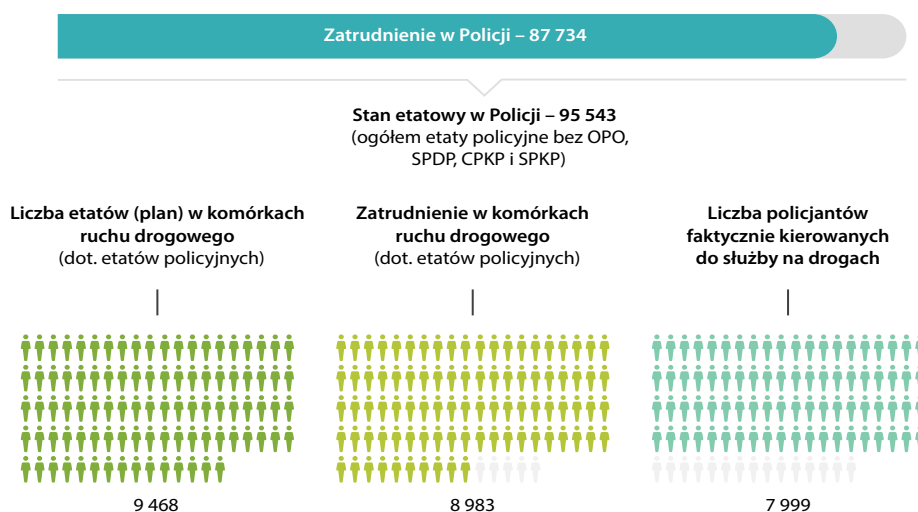
Działania KGP na rzecz poprawy sytuacji kadrowej obejmowały m.in. określenie dodatkowych terminów przyjęć do służby – łącznie w 2020 r. do służby w Policji przyjęto 3213 osób. Nowo przyjęci policjanci kierowani byli przede wszystkim do komórek organizacyjnych służby prewencyjnej.

Poziom zatrudnienia w BRD KGP był niski

Prowadzone były działania na rzecz poprawy sytuacji kadrowej w pionie rd

Infografika nr 14

Liczba funkcjonariuszy policji według stanu na 1 lipca 2020 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych KGP.

¹⁷⁷ Według stanu na 1 stycznia 2017 r. były to 23 z 1327 etatów, a według stanu na 1 lipca 2020 r. – 23 z 834 etatów.

Kwestia zapewnienia odpowiedniej liczby funkcjonariuszy pionu rd – mając na uwadze występujące absencje, liczbę wakatów¹⁷⁸ oraz fluktuację kadr¹⁷⁹ – znajdowała się również w szczególnym zainteresowaniu komendantów skontrolowanych jednostek Policji. Praktycznie wszyscy¹⁸⁰ podejmowali działania mające na celu przyjmowanie do służby nowych funkcjonariuszy, przenoszenie funkcjonariuszy do WRD z innych wydziałów Komend, a także – mający charakter doraźny – czasowe delegowanie funkcjonariuszy z innych jednostek i komórek organizacyjnych Policji.

Należy podkreślić, iż większa liczba policjantów sprawujących bezpośredni nadzór na drogach może przekładać się na większą skuteczność działań Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przy tym, aktywność i widoczność patroli ma również oddziaływanie prewencyjne na uczestników ruchu drogowego.

Wykonywanie części zadań w ramach służby rd uzależnione jest od posiadanych uprawnień

Zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2017 r. w sprawie pełnienia służby na drogach¹⁸¹ od posiadanych uprawnień, nabywanych w procesie szkolenia zawodowego, uzależnia wykonywanie określonych zadań w ramach tego rodzaju służby. W szczególności dotyczy to:

- wykonywania wskazanych czynności wymagających wiedzy specjalistycznej i umiejętności przez policjanta posiadającego przeszkolenie w zakresie ruchu drogowego (§ 2 ust. 4), np. stosowania przyrządów kontrolno-pomiarowych do pomiaru prędkości oraz obsługi wypadku drogowego;
- sposobu wyznaczania patroli do służby na drogach, ich liczebności oraz zastrzeżenia co do posiadania przez co najmniej jednego policjanta (dowódcy patrolu) przeszkolenia w zakresie ruchu drogowego (§ 6 ust. 1).

W okresie objętym kontrolą Komendant Główny Policji nadzorował proces przygotowania policjantów ruchu drogowego do realizacji zadań wymagających wiedzy specjalistycznej i spełnienia wymagań wynikających z § 2 ust. 4 zarządzenia nr 30 Komendanta. W celu usprawnienia procesu szkolenia wydano lub zmodyfikowano decyzje Komendanta dotyczące m.in.:

- programu nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie obsługi ręcznych mierników prędkości¹⁸² (nowy kurs przeznaczony dla policjantów nieposiadających przeszkolenia z zakresu rd, umożliwiający stosowanie przyrządów kontrolno-pomiarowych);

¹⁷⁸ Według stanu na 1 listopada 2020 r. w WRD KMP w Legnicy było 11 wakatów, co stanowiło 20% stanu etatowego tej komórki.

¹⁷⁹ W KPP w Piotrkowie Trybunalskim poziom fluktuacji kadr w latach 2018–2020 (do 1 listopada 2020 r.) w WRD wyniósł około 50% – okresowo pełniło służbę łącznie 48 funkcjonariuszy, przy utrzymaniu stałej liczby zatrudnionych funkcjonariuszy w tym wydziale na poziomie 32 policjantów (od 1 lipca 2020 r. – 31).

¹⁸⁰ W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. rzeczywiste zatrudnienie w WRD KPP w Bolesławcu spadło z 27 do 21 etatów. Redukcja tych etatów nastąpiła na wniosek Komendanta z 11 września 2018 r., który był uzasadniony ustabilizowaniem poziomu stanu bezpieczeństwa drogowego, przekraczaniem przez ten Wydział poziomu 10% stanu etatowego Komendy oraz potrzebą wzmocnienia innych służb policyjnych tej jednostki.

¹⁸¹ Dz. Urz. KGP poz. 64, ze zm. (dalej: zarządzenie nr 30 Komendanta).

¹⁸² Decyzja nr 94 z dnia 17 marca 2018 r. (Dz. Urz. KGP poz. 48).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- programu nauczania na kursie specjalistycznym dla policjantów wykonujących czynności na miejscu zdarzenia drogowego¹⁸³ (usprawnienie obsługi miejsca zdarzenia drogowego);
- zmiany programu nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie ruchu drogowego – część szczególna¹⁸⁴ (wykorzystanie wniosków z analizy KGP dotyczącej błędów skutkujących wydawaniem przez sądy wyroków uniewinniających przy przekroczeniu prędkości, tj. zwiększenie ilości zajęć z obsługi przyrządów kontrolno-pomiarowych do pomiaru prędkości i zwrócenie uwagi na ryzyko popełnienia błędów przez policjantów).

Ponadto, w maju 2020 r. w KGP powołano zespół do opracowania projektu nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie ruchu drogowego, mający za zadanie połączenie części ogólnej i części szczególnej kursu, w celu realizacji tego programu w Centrum Szkolenia Policji w Legionowie i Szkole Policji w Katowicach.

Wskazane wyżej szkoły policyjne realizowały *Kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego – część szczególna*, przeznaczony dla policjantów pełniących służbę w komórkach ruchu drogowego. Wcześniej, w ramach szkolenia zawodowego podstawowego, nowo przyjmowani policjanci zdobywają wiedzę o podstawach prawnych ruchu drogowego, pełnienia służby na drogach, wykonywania czynności na miejscu zdarzenia czy przeprowadzania kontroli uczestników ruchu drogowego.

Analiza danych dotyczących poziomu przeszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego¹⁸⁵ wykazała, że na przestrzeni kilku ostatnich lat polepszeniu uległy analizowane wskaźniki. Przeszkolenie takie w okresie objętym kontrolą posiadało około 2/3 funkcjonariuszy zatrudnionych w komórkach ruchu drogowego (według stanu na koniec I półrocza 2020 r. było to 5789 z 8983 funkcjonariuszy). W okresie tym do służby na drogach kierowanych było blisko 90% zatrudnionych w komórkach ruchu drogowego policjantów.

Zróżnicowanie w zakresie przeszkolenia specjalistycznego wykazały wyniki kontroli w komendach miejskich/powiatowych Policji. W większości jednostek stan ten kształtował się na poziomie zbliżonym do krajowego (lub ten poziom przekraczał), niemniej jednak w dwóch jednostkach jego wartość znacznie odbiegała (była niższa) od ogólnopolskiej wartości uśrednionej, czego główną przyczyną było niezapewnienie wystarczającej, w stosunku do potrzeb, liczby miejsc szkoleniowych. Według stanu na 30 czerwca 2020 r. przeszkolenie specjalistyczne w zakresie rd miało:

Poprawie uległy wskaźniki przeszkolenie specjalistycznego w skali kraju

Poziom przeszkolenia specjalistycznego w jednostkach terenowych był zróżnicowany

¹⁸³ Decyzja nr 295 z dnia 25 września 2018 r. (Dz. Urz. KGP poz. 98).

¹⁸⁴ Decyzja nr 121 z dnia 16 kwietnia 2019 r. (Dz. Urz. KGP poz. 70).

¹⁸⁵ Uzyskanie przeszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego możliwe jest poprzez ukończenie: kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego (dalej zwanego: kursem RD) – realizowanego od 2007 do 2013 r.; łącznie dwóch zależnych od siebie kursów specjalistycznych, które zastąpiły kurs RD, tj. kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część ogólna oraz część szczególna.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- KMP w Opolu – 20 z 54 funkcjonariuszy (37%). W latach 2018–2019 Naczelnik WRD wnioskował o przeszkolenie w zakresie ruchu drogowego (w ramach części ogólnej) 12 funkcjonariuszy, z których przeszkolono trzech, a w ramach części szczególnej – 14 funkcjonariuszy, z których przeszkolono również trzy osoby;
- w KPP w Wejherowie – zaledwie 11 z 36 funkcjonariuszy (31%)¹⁸⁶. Pomimo wnioskowania w okresie objętym kontrolą do KWP w Gdańsku o specjalistyczne szkolenia dla policjantów WRD, nie odbyli oni tych szkoleń, a Komendant Powiatowy nie został poinformowany o przyczynach niezrealizowania tych potrzeb.

W ocenie NIK braki w przeszkoleniu funkcjonariuszy mają bezpośredni wpływ na ograniczenie możliwości i jakości wykonywania niektórych zadań nałożonych na komórki rd, a wymagających od policjanta specjalistycznej wiedzy i uprawnień.

**Obsada patroli
była najczęściej właściwa**

Polepszające się wskaźniki dotyczące przeszkolenia specjalistycznego miały także znaczący wpływ na inne ustalenia kontroli, w szczególności dotyczące działań w celu zapewnienia przez Komendantów skontrolowanych jednostek odpowiedniej obsady patroli kierowanych do służby na drogach. Poza nielicznymi, opisanymi poniżej przypadkami, Najwyższa Izba Kontroli nie wniosła zastrzeżeń w tym obszarze:

- w skład dwóch patroli KPP w Bolesławcu (z 17 sierpnia 2020 r. oraz 18 września 2020 r.) nie wchodziła funkcjonariusze posiadający ukończone przeszkolenie z zakresu ruchu drogowego. Jednocześnie równoległe do tych patroli, w tych samych godzinach służbę odbywały patrole złożone z dwóch funkcjonariuszy posiadających to przeszkolenie;
- w 10 na 15 przypadków co najmniej jeden z funkcjonariuszy KMP w Opolu posiadał przeszkolenie w zakresie ruchu drogowego, natomiast w pozostałych pięciu – takiego przeszkolenia nie posiadał żaden z dwojga funkcjonariuszy wchodzących w skład patrolu.

**Policjanci brali udział
także w kursach
specjalistycznych**

W okresie objętym kontrolą policjanci pionu rd brali także udział w ramach doskonalenia zawodowego prowadzonego w formie kursów specjalistycznych¹⁸⁷. Według stanu na koniec I półrocza 2020 r. liczba policjantów pionu rd, którzy mieli ukończone kursy specjalistyczne wynosiła (w liczbach bezwzględnych oraz jako relacja do faktycznego zatrudnienia w komórkach rd):

- dla policjantów wykonujących czynności na miejscu zdarzenia drogowego – 432 policjantów (4,8%). Przykładowo: w KMP w Częstochowie taki kurs miało ukończonych 12 funkcjonariuszy, a w KMP w Gdyni i KPP w Zgierzu – po jednym;

¹⁸⁶ W toku kontroli nr P/16/035 „Realizacja przez Policję i strażę miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom” najniższy poziom przeszkolenia specjalistycznego w zakresie rd stwierdzono także w jednostce Policji z garnizonu pomorskiego, tj. KMP w Gdańsku.

¹⁸⁷ Na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji (Dz. U. Nr 126, poz. 877, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w zakresie kierowania motocyklem szosowym – 477 policjantów (5,3%). Przykładowo: w KMP w Opolu kurs taki miało ukończonych dwóch funkcjonariuszy, przy czym według stanu na 30 czerwca 2020 r. Komenda dysponowała czterema motocyklami szosowymi;
- w zakresie videorejestratorów wykroczeń – 2003 policjantów (22,3%);
- w zakresie tachografów cyfrowych – 2449 policjantów (27,3%), Przykładowo: w KMP w Częstochowie kurs taki miało ukończonych 27 policjantów, a w KPP w Kędzierzynie-Koźlu – sześciu;
- w zakresie obsługi ręcznych mierników prędkości – 2209 policjantów (24,6%). Przykładowo: w KPP w Bolesławcu przeszkolenie takie ukończony miał jeden policjant, natomiast w KMP w Gdyni – 41.

Ponadto według stanu na koniec I półrocza 2020 r. kurs specjalistyczny w zakresie profilaktyki społecznej miało ukończonych 61 policjantów rd (0,7%). Należy jednak podkreślić, iż program nauczania na tym kursie, określony decyzją Nr 95 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 marca 2016 r., adresowany był do policjantów pełniących służbę w komórkach organizacyjnych do spraw prewencji kryminalnej lub wykonujących zadania z zakresu profilaktyki społecznej.

W okresie objętym kontrolą w Policji obowiązywały „Zasady organizacji służby pełnionej na wybranych drogach krajowych objętych centralną koordynacją służby” z 29 września 2017 r. zatwierdzone przez Dyrektora BRD KGP. W dokumencie wyznaczono 14 odcinków dróg krajowych¹⁸⁸ objętych nadzorem nad bezpieczeństwem, porządkiem i płynnością ruchu drogowego oraz zapobieganiu przestępstwom i wykroczeniom¹⁸⁹.

Od 2017 r. realizowana jest centralna koordynacja służby

Wyznaczenie dróg krajowych objętych nadzorem w ramach centralnej koordynacji służby (CKS) nastąpiło na podstawie analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, analizy dróg objętych wojewódzką koordynacją służby oraz analizy stanu bezpieczeństwa na odcinkach nieobjętych CKS dla weryfikacji. Uwzględniono także dane o natężeniu ruchu, atrakcyjności w okresie wypoczynkowym, jak też główne krajowe szlaki komunikacyjne i kluczowe połączenia drogowe między miastami.

Zasady pełnionej na drogach służby zostały określone na poziomie centralnym w BRD KGP i dotyczyły m.in.:

- wielkości obszaru nadzorowanego przez jeden patrol (100 km na autostradzie i drodze ekspresowej, ok. 50 km na innej drodze);
- zapewnienia ciągłości pełnienia służby (opuszczenie nadzorowanej drogi możliwe tylko w razie szczególnych konieczności, np. udzielenia pomocy osobom w sytuacji zagrożenia zdrowia i życia, wykonywania czynności służbowych w sytuacji np. wypadku bądź przestępstwa i w nagłych zdarzeniach losowych);
- opracowania harmonogramu nadzoru (poniedziałek na pierwszej zmianie, piątek i niedzielę na drugiej zmianie).

¹⁸⁸ W tym autostrada A4 na całym odcinku oraz A2 od Warszawy do zachodniej granicy Polski.

¹⁸⁹ Nadzór był realizowany przez właściwych miejscowo komendantów wojewódzkich Policji.

Dyrektor BRD KGP dokonywał analiz stanu bezpieczeństwa na drogach krajowych objętych CKS (zbiorczo i na poszczególnych odcinkach), w okresach półrocznych, poczynając od 2018 r. Podsumowanie analizy zawierało porównanie liczby wypadków drogowych, kolizji, osób zabitych i rannych względem poprzedniego okresu, a we wnioskach formułowano m.in. zalecenia utrzymania nadzoru na wyznaczonych drogach, wzmocnienia działań policjantów w reakcji na wykroczenia, w tym przekraczanie dopuszczalnej prędkości jazdy, oraz zwiększenie nadzoru np. w zakresie wymiany informacji o przebiegu służby, natężeniu ruchu i zagrożeniach między dyżurnymi KPP i KWP.

Komendanci wojewódzcy (Stołeczny) Policji wielokrotnie kierowali do Dyrektora BRD KGP wnioski o czasowe zawieszenie CKS, uzasadniając je zazwyczaj dodatkowymi wydarzeniami odbywającymi się w rejonie dróg objętych nadzorem. Dyrektor każdorazowo informował wnioskodawcę o wyrażeniu zgody – tylko w jednym przypadku nie udzielono akceptacji, wskazując sposób wykonania nadzoru¹⁹⁰.

Policja wciąż
odpowiedzialna
jest za opiniowanie
projektów
organizacji ruchu

W ostatnich latach nie doszło do zmian (zarówno w sferze przepisów prawa, jak i praktyki działań) dotyczących opiniowania przez Policję projektów organizacji ruchu (§ 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem). Zagadnienie to było już przedmiotem kontroli NIK, np. P/13/100 i P/16/035. W wystąpieniu pokontrolnym (kontrola nr P/13/100) z 5 grudnia 2013 r. skierowanym do Komendanta Głównego Policji, NIK zwróciła m.in. uwagę na zasadność opracowania procedur weryfikacji realizacji opinii Policji w sprawie projektów organizacji ruchu, w szczególności w przypadku negatywnych opinii Policji. NIK sformułowała także wniosek pokontrolny o przeanalizowanie potrzeb w zakresie posiadania określonych kwalifikacji policjantów opiniujących projekty organizacji ruchu oraz rozważenie wprowadzenia w Policji ujednoliconej metodologii opiniowania takich projektów.

Natomiast w toku kontroli P/16/035 stwierdzono, że w KGP zainicjowano działania mające na celu zwolnienia Policji z obowiązku opiniowania projektów organizacji ruchu. W ramach uzgodnień międzyresortowych, KGP zajęła stanowisko, w którym wskazano, że zadanie to znacznie wykracza poza ustawowe zadania Policji oraz podkreślono trudności z właściwym przygotowaniem policjantów, tj. wyposażenie w dogłębną, *stricte* techniczną wiedzę z zakresu inżynierii drogowej. Sformułowano przy tym postulaty, zgodnie z którym rola Policji powinna ograniczać się przede wszystkim do sygnalizowania potrzeb zmiany organizacji ruchu, zwłaszcza gdy na podstawie analizy zdarzeń drogowych, jako istotny czynnik sprzyjający ich powstawaniu, wyłania się właśnie organizacja ruchu. Ostatecznie, we wrześniu 2015 r. KGP wycofała, na wniosek Ministra Infrastruktury i Rozwoju, ww. zastrzeżenia. Spowodowane było to uzyskaniem deklaracji, że prace nad nowymi rozwiązaniami w tym zakresie będą prowadzone w ramach

¹⁹⁰ Wniosek KWP we Wrocławiu dotyczył zgody na zawieszenie CKS na drodze nr S3 przez policjantów KPP w Jaworze 30 października 2020 r. z uwagi na konieczność zabezpieczenia działań Ogólnopolskiego Strajku Kobiet. Zastępca Dyrektora BRD nie wyraził zgody i wskazał, że planowanie służby w tym dniu powinno uwzględniać siły sąsiednich jednostek Policji lub wydłużenie nadzorowanych przez nie odcinków dróg.

kolejnej kompleksowej nowelizacji przepisów. Jednocześnie przedstawione okoliczności wpłynęły na rezygnację określania wytycznych dla policjantów odnośnie realizacji tego zadania.

Kontrole przeprowadzone w komendach miejskich (powiatowych) Policji wykazały zróżnicowaną, nierzadko zależną od uwarunkowań i specyfiki lokalnej, praktykę opiniowania tego rodzaju projektów. W żadnej jednostce nie została opracowana formalna procedura dotycząca opiniowania projektów, w której określone byłyby np. sytuacje, w których wydanie opinii powinno być uzależnione od dokonania oględzin objętej projektem lokalizacji (drogi).

Nie zostały określone procedury dot. opiniowania projektów organizacji ruchu

Wykonywanie tego zadania ograniczało się najczęściej do weryfikacji spełniania przez przedłożone projekty wymogów formalnych, zgodności opisu technicznego ze szkicami oraz zgodność zaprojektowanych znaków z obowiązującymi przepisami. W przypadku projektów tymczasowej organizacji ruchu zwracano także uwagę na odpowiednie wygrozdzenia i zabezpieczenie ruchu pieszych. Obowiązki dotyczące wydawania opinii powierzane były funkcjonariuszom z doświadczeniem w służbie w pionie rd posiadającym przeszkolenie specjalistyczne w zakresie ruchu drogowego. Stwierdzono też sytuacje, w których ich wykształcenie kierunkowe nie miało żadnego związku z zagadnieniami dotyczącymi inżynierii ruchu drogowego¹⁹¹. Zostały także stwierdzone przypadki, w których realizacja tego zadania nie została uwzględniona w zakresach obowiązków tych funkcjonariuszy¹⁹². Należy przy tym zauważyć, że w większości skontrolowanych jednostek funkcjonariusze brali udział w organizowanym przez SKRBRD *Ogólnopolskim szkoleniu dla samorządowych zarządców dróg w zakresie stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego*.

Zróżnicowana była też praktyka odnośnie pozyskiwania przez Komendantów informacji o sposobie wykorzystania opinii Policji do projektów organizacji ruchu, a w szczególności o przyczynach ich nieuwzględnienia. I tak:

Przykłady

Komendant Powiatowy Policji w Zgierzu nie posiadał takich informacji, gdyż – jak wyjaśnił – zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem, organ zarządzający ruchem nie ma obowiązku informowania Komendanta o uwzględnieniu (bądź nie) uwag do opiniowanego projektu.

W okresie objętym kontrolą **Komendant Miejski Policji w Częstochowie** wydał trzy negatywne opinie do projektów organizacji ruchu. Posiadał on jednak informacje o sposobie wykorzystania opinii do projektów organizacji ruchu, a w szczególności o przyczynach ich nieuwzględnienia.

Komendant Powiatowy Policji w Kędzierzynie-Koźlu otrzymywał od Starosty Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego informacje o zatwierdzeniu organizacji ruchu na podstawie projektów, jak też o terminie ich wprowadzenia.

¹⁹¹ W KMP w Bielsko-Białej funkcjonariusze mieli wykształcenie wyższe z zakresu administracji oraz zarządzania i marketingu, W KMP w Opolu troje funkcjonariuszy upoważnionych do opiniowania projektów organizacji ruchu posiadało wykształcenie średnie ogólne (w tym jedna w zawodzie mechanik pojazdów samochodowych), a jeden – wykształcenie wyższe prawnicze. W KPP w Kędzierzynie-Koźlu opinie sporządzali Naczelnik oraz Zastępca Naczelnika WRD posiadający wykształcenie wyższe humanistyczne.

¹⁹² Np. KPP w Zgierzu i KPP w Kędzierzynie-Koźlu.

Był też informowany przez Starostę o działaniach Komisji do prowadzenia analizy istniejącej organizacji ruchu, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności oraz rozpatrywania wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organizacji ruchu¹⁹³.

Stwierdzono
występowanie
tzw. dobrych praktyk
dot. opiniowania
projektów organizacji
ruchu

Warto zwrócić uwagę na przyjętą praktykę w zakresie opiniowania projektów organizacji ruchu w Opolu, która w ocenie NIK w sposób najpełniejszy oddaje charakter opiniowania, jako bardzo istotnej czynności poprzedzającej zatwierdzenie organizacji ruchu. Upoważnione przez Komendanta Miejskiego Policji w Opolu osoby opiniowały przedstawiane projekty w trakcie posiedzeń Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Urzędzie Miasta Opola (zwoływanych w odstępach tygodniowych lub dwutygodniowych) oraz komisji opiniującej projekty organizacji ruchu na drogach powiatowych i gminnych, funkcjonującej w Starostwie Powiatowym w Opolu. Informacje o wydawanych opiniach umieszczano w protokołach z posiedzeń tych komisji. W przypadku wydania negatywnej opinii projekty były zwracane ich wykonawcom, a po ustosunkowaniu się projektanta do uwag członków komisji ponownie przedkładane do opiniowania. Pozytywne zaopiniowanie ponownie złożonego projektu odbywało się wyłącznie po usunięciu wskazanych nieprawidłowości.

Policja informowała
odpowiednie organy
o zastrzeżeniach
co do stanu
infrastruktury

W toku kontroli NIK zweryfikowano także sposób działania Policji związane z sygnalizowaniem zarządcom dróg i organom zarządzającym ruchem potrzeb w zakresie zmiany organizacji ruchu w przypadkach, gdy prowadzone przez funkcjonariuszy czynności wskazywały, że przyczyniły się (lub potencjalnie mogły) do wystąpienia zdarzeń drogowych.

Ustalenia kontroli wykazały, że najczęściej po ujawnieniu przez funkcjonariuszy patroli pełniących służbę na drogach usterek (braków) w oznakowaniu oraz utrzymaniu dróg, do zarządców dróg, jak też organów zarządzających ruchem na drogach kierowane były (pisemnie lub telefonicznie) informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach, np.:

- w przypadku zdarzeń drogowych, do których doszło ze względu na uszkodzenie jezdni lub oznakowania, Naczelnik WRD KMP w Boleśławcu kierował informację do właściwego zarządcy drogi. W przypadku poważniejszych zdarzeń informacja ta miała postać formalną (pisemną), w pozostałych przypadkach była ona przekazywana drogą telefoniczną. Przeprowadzono także analizy wypadków śmiertelnych, w ramach których sprawdzany był m.in. stan infrastruktury drogowej w miejscu zdarzenia. Mimo że w żadnym z 28 przypadkach nie stwierdzono, aby przyczyną wypadku był stan jezdni, oznakowania lub organizacja ruchu, w ich wyniku pięciokrotnie wystąpiono do zarządcy dróg z wnioskami dotyczącymi m.in. zmniejszenia prędkości dopuszczalnej na danym odcinku drogi, wycinki drzew znajdujących się bezpośrednio przy drodze, montaż progów zwalniających i doświetlenia przejścia dla pieszych;

¹⁹³ Powoływanej zarządzeniami Starosty Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego nr: 12/2011 z dnia 20 kwietnia 2011 r.; 1/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. i nr 12/2020 z dnia 25 lutego 2020 r. W skład Komisji wchodził także Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Kędzierzynie-Koźlu – jako Członek Komisji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w okresie objętym kontrolą Komendant Powiatowy Policji w Kędzierzynie-Koźlu nie występował do zarządców dróg, ani do organów zarządzających ruchem na drogach, z pisemnymi informacjami o zdarzeniach drogowych, dla których w kartach zdarzenia drogowego jako przyczynę ich wystąpienia wskazano stan jezdni, organizację ruchu, zabezpieczenie robót na drodze oraz działanie sygnalizacji świetlnej;
- w rejestrach korespondencji KMP w Opolu za lata 2018–2020 (do końca października) zawarto 30 wpisów dotyczących przekazania zarządcom dróg lub organom zarządzającym ruchem informacji (głównie w formie notatek służbowych) m.in. o ubytkach w jezdni, o nieprawidłowym oznakowaniu dróg, o wystąpieniu plam oleju na drogach oraz o nieprawidłowym oświetleniu przejścia dla pieszych, na które funkcjonariusze Wydziału Ruchu Drogowego Komendy zwrócili uwagę podczas pełnienia służby.

Dobra Praktyka

Warto także podkreślić, iż w 2019 r. funkcjonariusze Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Opolu przeprowadzili przeglądy infrastruktury drogowej na terenie Opola i jej oznakowania, a w 2020 r. przeglądy infrastruktury drogowej (i jej oznakowania) zarówno na terenie Opola, jak i na terenie powiatu opolskiego. Przeglądy te były wykonywane w związku z poleceniami wydanymi przez Zastępcę Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu. W 2018 r. objęto nimi część infrastruktury drogowej w granicach Opola, kierując się potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa niechronionych użytkowników dróg. Przeglądy zrealizowane w 2020 r. obejmowały natomiast wszystkie drogi (z wyjątkiem dróg gruntowych). O stwierdzonych brakach i nieprawidłowościach Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego informował właściwych zarządców dróg oraz Wydział Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Opola, odpowiedzialny za oświetlenie dróg na terenie miasta.

Dobra praktyka
dot. przeglądów
infrastruktury oraz analiz
wypadków ze skutkiem
śmiertelnym

Ponadto zespół badający przyczyny wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym¹⁹⁴ w przypadku wystąpienia takiego zdarzenia sporządzał sprawozdanie z przeprowadzonej lustracji, zawierające, m.in. informacje na temat przyczyny zdarzenia, charakterystyki miejsca zdarzenia i wpływu stanu infrastruktury drogowej na jego przebieg. W wyniku przeprowadzonych lustracji w okresie objętym kontrolą wystosowano 10 wniosków do zarządców dróg i do Wydziału Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Opola.

Mając na uwadze opisane powyżej ustalenia, wskazujące na istotną rolę jaką w działaniach Policji na rzecz poprawy brd pełni stan infrastruktury drogowej, Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę na zasadność wdrożenia rozwiązań systemowych w zakresie zapewnienia udziału podmiotów pozapolicyjnych w procesie sporządzania (lub weryfikacji) kart zdarzenia drogowego. Jak już podkreślono, współpraca taka byłaby wskazana dla wybranych rodzajów zdarzeń drogowych (np. z ofiarami ciężkimi i śmiertelnymi) i umożliwiłaby uzyskanie przez Policję wiarygodnych

Celowym byłoby
włączenie zarządców
dróg w proces
opracowywania kart
zdarzenia drogowego

¹⁹⁴ Powołany decyzją nr 5/2018 Komendanta z dnia 19 stycznia 2018 r. w związku z decyzją Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu z 12 grudnia 2017 r. w sprawie powołania zespołów do lustracji miejsc zdarzeń o znamionach katastrofy w ruchu lądowym oraz wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym na terenie garnizonu opolskiego.

danych niezbędnych do prawidłowego wypełnienia karty zdarzenia drogowego, w szczególności w zakresie charakterystyki miejsca zdarzenia (geometria drogi, skrzyżowanie) lub identyfikacji innych elementów drogi i jej otoczenia, które mogły mieć wpływ na wystąpienia zdarzenia. Funkcję taką mogliby spełniać w szczególności zarządcy (zarządy) dróg, posiadające odpowiednią wiedzę w zakresie infrastruktury drogowej w miejscach wystąpienia zdarzenia drogowego. Elementem współpracy mogłaby być także weryfikacja zgodności oznakowania na drodze z zatwierdzoną organizacją ruchu (o ile taka organizacja dla danej lokalizacji została ustanowiona). Obecnie Policja – choć włączona w proces opiniowania niektórych projektów organizacji ruchu – nie jest w posiadaniu szczegółowych informacji o oznakowaniu dróg.

Jak ustalono, pomimo ww. rekomendacji NIK z 2016 r. przedstawiciele żadnego zarządcy (zarządu) dróg objętych kontrolą P/20/038 nie brali udziału w procesie sporządzania kart zdarzenia drogowego, choć miały miejsce przypadki współpracy Policji z zarządcą (zarządem) drogi, np. pracownicy Zarządu Dróg i Zieleni w Gdyni brali udział w spotkaniach zespołu badania przyczyn wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym.

Policja otrzymywała
częściowe informacje
o rozstrzygnięciach
sądowych

Komendanci skontrolowanych jednostek Policji otrzymywali informacje o rozstrzygnięciach sądowych dotyczących nietrzeźwych kierujących, cofniętych uprawnieniach do kierowania pojazdami, zakazów sądowych, wypadków i wykroczeń w ruchu drogowym. Informacje te były wykorzystywane do realizacji nałożonych w nich sankcji (w szczególności aktywowania punktów karnych w systemie teleinformatycznym). Jednak w skrajnie różny sposób Komendanci odnosili się do zasadności otrzymywania informacji o ustaleniach prokuratorskich i rozstrzygnięciach sądowych dotyczących zdarzeń na drogach w zakresie przyczyn ich wystąpienia (obecnie Policja nie jest w posiadaniu takich informacji).

Przykłady

W ocenie **Komendanta Miejskiego Policji w Opolu** nie jest to zasadne. Jak wskazał, postępowania przygotowawcze dotyczące zdarzeń drogowych (w zakresie wypadków drogowych) prowadzone są przez Policję pod nadzorem prokuratury. Istotą prowadzonych postępowań jest ustalenie przyczyn wystąpienia danego zdarzenia drogowego – wypadku. Powyższe ustala się poprzez zebranie wyczerpującego materiału dowodowego, w tym również uzyskania ekspertyz od wybranych biegłych, w szczególności z zakresu rekonstrukcji (ustalenia okoliczności) zdarzenia.

Komendant Powiatowy Policji w Bolesławcu podkreślił, że zdarza się, iż w trakcie prowadzonych czynności po samym zdarzeniu nie ma możliwości ustalenia dokładnej jego przyczyny, a są one ustalane w toku dalszych czynności. Otrzymywanie takich orzeczeń, zdaniem Komendanta, pozwoliłoby na zaplanowanie działań w zależności od potrzeb i występujących zagrożeń drogowych, jednakże mając na uwadze, że wyrok sądowy może zapaść nawet po wielu miesiącach czy latach, mogłyby wystąpić trudności we wdrożeniu odpowiednio skutecznej procedury. Taka informacja spełniałaby na pewno rolę statystyczną i informacyjną. Wskazał też, że dotychczas nie były prowadzone działania z wykorzystaniem prawomocnych orzeczeń właściwych organów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według **Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy** otrzymanie informacji w zakresie końcowego ustalenia przyczyny (nie tylko informacji odnośnie wysokości zasądzanego wyroku) wystąpienia zdarzenia drogowego pozwoliłoby na optymalne wykorzystanie tej wiedzy do eliminowania konkretnych przyczyn zdarzeń w przyszłości.

Najwyższa Izba Kontroli kilkakrotnie zwracała uwagę na istniejące ograniczenia systemu SEWiK – podstawowej bazy danych o zdarzeniach drogowych – które w związku ze zidentyfikowanymi ryzykami i stwierdzonymi nieprawidłowościami, mogły mieć negatywny wpływ na rzetelność przeprowadzanych w tym zakresie analiz, w tym podmiotów pozapolicyjnych.

W podsumowaniu wyników kontroli nr P/16/035 podkreślono, że skala i powtarzalność nieprawidłowości dotyczących prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych w systemie SEWiK, wynikających zarówno z nieprecyzyjnych zapisów zarządzeń Komendanta Głównego Policji, jak i istotnych nieprawidłowości stwierdzonych na etapie dokumentowania przez Policję informacji o zdarzeniach drogowych, upoważniała do stwierdzenia, iż w zakresie danych dotyczących przede wszystkim liczby zdarzeń drogowych i ich ofiar, a także stopnia ciężkości poniesionych obrażeń, istniało ryzyko co do wiarygodności systemu SEWiK. Wyniki kontroli wskazywały na konieczność weryfikacji założeń NPBRD w zakresie jednego z celów głównych, tj. ograniczenia do 2020 r. rocznej liczby ciężko rannych do 6900 osób.

Komendant Główny Policji podjął wprowadzić działania mające na celu wyeliminowanie takich sytuacji, jednak nie doprowadziły one do rozwiązania problemu, bowiem w trakcie kontroli nr P/20/038 nieprawidłowości w zakresie statystyki zdarzeń drogowych stwierdzono we wszystkich objętych kontrolą jednostkach Policji szczebla miejskiego i powiatowego.

Kontrola przeprowadzona w KGP wykazała, że od ostatniej kontroli NIK wprowadzone zostały istotne zmiany dotyczące funkcjonowania systemu SEWiK oraz rejestrowania w nim informacji o zdarzeniach drogowych, m.in. w zakresie karty zdarzenia drogowego, które w ocenie NIK powinny się przyczynić do polepszenia jakości i wiarygodności danych w tym systemie. Na podstawie zatwierdzonej 29 września 2020 r. przez Komendanta Głównego Policji informacji, od 15 października 2020 r. uruchomiona została produkcyjnie w Policji aplikacja „elektroniczna Karta Zdarzenia Drogowego”. Aplikację wykonano siłami własnymi BRD KGP oraz Biura Łączności i Informatyki KGP.

Aplikacja umożliwiała dokonanie rejestracji zdarzenia drogowego na jego miejscu, z wykorzystaniem przenośnego terminala, bezpośrednio w SEWiK – bez konieczności wypełniania karty papierowej. Wspomagała ona rejestrację za pomocą szeregu rozwiązań walidujących wprowadzane dane i modyfikujących jej przebieg tak, aby w zależności od charakteru zdarzenia pobrać odpowiedni zbiór informacji. Wykorzystywany był wbudowany moduł mapowy, umożliwiający określenie lokalizacji zdarzenia poprzez wskazanie na interaktywnej mapie, w wyniku czego automatycznie określana jest miejscowość zdarzenia, przy czym do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie zaimplementowano słownika ulic. Do 10 listopada 2020 r., za pomocą nowego narzędzia, zarejestrowano około 7000 zdarzeń drogo-

NIK po poprzednich kontrolach formułowała wnioski dot. systemu SEWiK

KGP podjęła działania na rzecz usprawnienia SEWiK

wych. Docelowo wypełnianie i rejestrowanie karty papierowej ma pozostać jedynie jako metoda uzupełniająca i zapasowa dla aplikacji mobilnej. W ocenie NIK wprowadzenie aplikacji do powszechnego stosowania powinno przyczynić się do istotnej poprawy funkcjonowania systemu SEWiK.

Istnieje możliwość powiązania danych z SWD i SEWiK

W celu jednoznacznego powiązania danych dotyczących zdarzeń drogowych rejestrowanych w Systemie Wspomagania Dowodzenia Policji i SEWiK, od 15 października 2016 r. zaimplementowana została w SWD dodatkowa funkcjonalność. Ma ona wspierać dyżurnego lub osoby dysponujące za pomocą SWD siłami w jednostce Policji, w podjęciu decyzji o rozpoczęciu rejestracji zdarzenia w SEWiK na podstawie zebranych w SWD informacji uzyskanych podczas obsługi zgłoszenia związanego z ruchem drogowym. Funkcjonalność nie jest w pełni automatyczna, w związku z ograniczonym (wynikającym z zarządzenia Nr 31) zakresem rejestracji w SEWiK (w szczególności ograniczeniem do zdarzeń, które zaistniały lub miały początek na drodze publicznej, w strefie ruchu lub w strefie zamieszkania).

W ramach kontroli porównano dane zarejestrowane w 2018 r. przez oba systemy:

- ustalono 69 736 zarejestrowanych w SWD zdarzeń związanych z ruchem drogowym, których opis nie wykluczał rejestracji w SEWiK, a rejestracja taka nie została przez dyżurnego zatwierdzona;
- ustalono 65 520 zdarzeń, w tym 449 z ofiarami śmiertelnymi, zarejestrowanych w SEWiK, których karty zostały wypełnione bezpośrednio na miejscu, ale nie zostały powiązane z żadnym zdarzeniem SWD;
- ustalono też, że w 2018 r. w SEWiK nie zakończono rejestracji 51 363 kart, nadając im w polu „KARTA_KOMPLETNA” wartość „N”. Pozostawienie karty niekompletnej mogło być spowodowane tym, że okoliczności zdarzenia drogowego wykluczające obowiązek odnotowania go w SEWiK zostały ustalone już po rozpoczęciu rejestracji – dotyczyło to w szczególności kart zainicjowanych w trybie automatycznym przez SWD. Dane gromadzone w obu systemach uniemożliwiają łatwe ustalenie szczegółowych przyczyn stwierdzonych zaniechań rejestracji i braków powiązań.

Brak jest zasad kasowania informacji z SEWiK

Brak było obowiązujących zasad kasowania (usuwania) informacji zarejestrowanych w SEWiK (zarządzenie Nr 31 określało jedynie sposób ich wprowadzania i aktualizowania). W celu poprawy rozliczalności procesu rejestracji zdarzenia w SEWiK, w tym we współpracy z SWD, NIK zwraca uwagę na zasadność wdrożenia rozwiązań pozwalających na:

- rejestrowanie w SWD podstawy prawnej lub faktycznej decyzji o nieprzekazywaniu informacji o zdarzeniu związanym z ruchem drogowym do SEWiK (dotyczy to sytuacji, w której operator – dyżurny odrzuca sugestię systemu o przesłaniu danych do SEWiK);
- rejestrowanie w SEWiK, podstawy prawnej lub faktycznej decyzji o zaniechaniu dalszej rejestracji zdarzenia, poprzez ostateczne ustalenie pola „KARTA_KOMPLETNA” na wartość „N”;
- ustalenia zasad usuwania informacji z SEWiK.

Prowadzona przez BRD KGP kontrola przestrzegania zapisów zarządzenia Nr 31 koncentrowała się, z racji różnej rangi zdarzeń i ograniczonych zasobów, na wypadkach ze skutkiem śmiertelnym. Dokonywana była weryfikacja porównawcza zapisów w aplikacji Biuletyn (opartym o dane KSIP¹⁹⁵) i SEWiK, w celu sprawdzenia, czy wszystkie zdarzenia zostały zarejestrowane. Jednocześnie prowadzony był przegląd rekordów pod kątem poprawności, kompletności, charakterystyki lokalizacji miejsca zdarzenia (numery dróg, dane GPS). W okresie od 1 stycznia 2018 r. do końca I półrocza 2020 r. skontrolowano około 6800 takich zdarzeń.

Procedura ta nie była jednak w pełni skuteczna, choć poziom rozbieżności pomiędzy danymi statystycznymi publikowanymi przez KGP oraz GDDKiA¹⁹⁶ dotyczącymi wypadków na autostradach i drogach ekspresowych był znacznie niższy niż w latach poprzednich i nie przekraczał 7%¹⁹⁷ (w 2014 r. rozbieżności w zakresie danych o wypadkach, do których doszło na drogach ekspresowych, wynosiły od 17% do 32%).

W toku kontroli NIK dokonano przeglądu prawidłowości danych rejestrowanych w SEWiK. Analiza objęła 1 254 622 rekordy bazy SEWiK dotyczące zdarzeń drogowych z okresu od stycznia 2018 r. do września 2020 r., z których w 6925 wystąpiły ofiary śmiertelne. Wyniki analizy wykazały m.in., że:

- 6087 razy (na ogólną liczbę 10 831 przypadków) opis pojazdów biorących udział w zdarzeniu z ofiarą śmiertelną był niekompletny – nie zawierał roku produkcji, daty ostatniego badania technicznego lub informacji o wyposażeniu ochronnym pojazdu;
- w przypadku 357 zdarzeń z ofiarą śmiertelną nie umieszczono w SEWiK prawidłowego schematu miejsca zdarzenia – brak było odpowiedniego pliku (185 przypadków) lub miał on nieprawidłowy i wskazujący na uszkodzenie rozmiar – mniej niż 50 bajtów (172 przypadki);
- 6884 razy (na ogólną liczbę 10 750 przypadków) nie zarejestrowano wyniku badania poziomu alkoholu w organizmie kierowcy biorącego udział w zdarzeniu ze skutkiem śmiertelnym;
- 37 528 razy (w tym 37 przypadków dotyczyło zdarzeń z ofiarami śmiertelnymi) przekroczony został 7-dniowy termin rejestracji kart w systemie (opóźnienie wynoszące ponad 30 dni odnotowano 11 332 razy);
- w polach [PREDKOSC_DOPUSZCZALNA] użyto 138 różnych wartości, z zakresu do 0 km/h do 967 km/h;

BRD KGP prowadziło w ograniczonym zakresie kontrole zapisów w SEWiK

W trakcie kontroli NIK dokonano analizy ponad 1,2 mln rekordów SEWiK

¹⁹⁵ Krajowy System Informacyjny Policji (KSIP) – zestaw zbiorów danych, w którym przetwarza się informacje, w tym dane osobowe, w związku z realizacją zadań ustawowych, prowadzony na podstawie ustawy o Policji.

¹⁹⁶ GDDKiA weryfikuje dane policyjne dotyczące wypadków drogowych, które miały miejsce na istniejącej sieci dróg krajowych, z wyjątkiem tych odcinków dróg, dla których zarządcami są prezydenci miast na prawach powiatu.

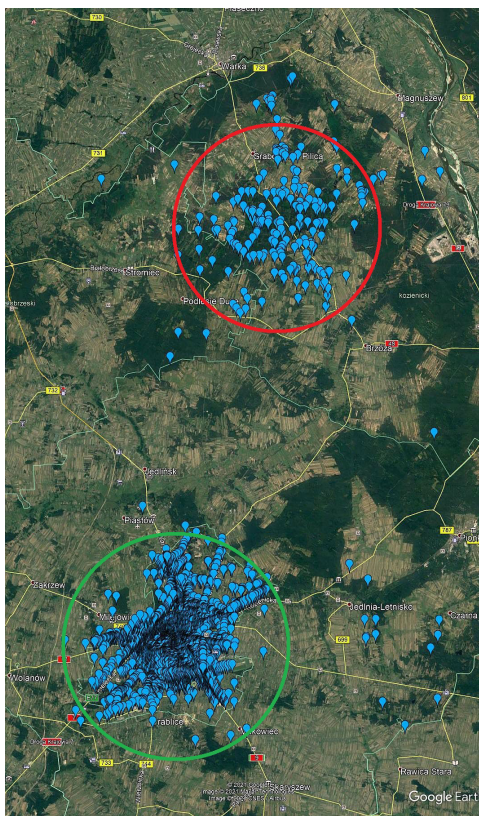
¹⁹⁷ W 2019 r. wg KGP na autostradach doszło do 415 wypadków, w których zginęło 70 osób, a 594 zostało rannych. Według GDDKiA miało miejsce 431 wypadków, w których śmierć poniosły 72 osoby, a 611 było rannych. W roku tym wg KGP doszło do 445 wypadków na drogach ekspresowych, w wyniku których zmarło 79 osób, a ranne zostały 624 osoby. Natomiast według GDDKiA w 2019 r. doszło do 479 wypadków na tego rodzaju drogach, w wyniku których zmarło 79 osób, a ranne były 669 osoby.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 311 razy (przy czym jeden przypadek dotyczył zdarzenia z ofiarami śmiertelnymi) data rejestracji zdarzenia była wcześniejsza niż data zdarzenia (najwięcej – 51 przypadków – dotyczyło zdarzeń wprowadzonych przez KPP w Kędzierzynie-Koźlu);
- w 836 przypadkach ustalony na podstawie zawartości pól [DATA_ZDARZ], [LICZBA_LAT_KIEROWANIA] oraz [DATA_UR] wiek kierującego pojazdem w momencie uzyskania uprawnień do prowadzenia pojazdów był niższy niż 10 lat. Ten nierealny wiek wskazuje na błędną zawartość przynajmniej jednego z trzech powyższych pól.

Infografika nr 15

Odzworowanie graficzne lokalizacji zdarzeń drogowych, które – zgodnie z ich opisem w SEWiK – miały miejsce w Radomiu (w zielonym kółku znajdują się dane właściwe, w czerwonym – błędne)



Źródło: opracowanie własne na podstawie SEWiK.

Błędy we wpisywaniu danych lokalizacyjnych na przykładzie Radomia

Na podstawie próby 8931 zdarzeń mających miejsce w Radomiu zweryfikowano prawidłowość określania i zapisywania w SEWiK ich współrzędnych. W 317 przypadkach zapisane punkty leżały poza terenem Radomia, często w oddaleniu kilkudziesięciu kilometrów. Błędy w rejestracji miejsc były spowodowane bezkrytycznym, zamiennym stosowaniem przy wypełnianiu karty, a następnie rejestracji w SEWiK, dwóch sposobów zapisu współrzędnych miejsca zdarzenia: stopni, minut i sekund lub stopni z ułamkiem dziesiętnym. Skutkiem powyższego błędu było rejestrowanie w SEWiK nieprawidłowych miejsc zdarzeń, leżących w znacznym oddaleniu od jakiegokolwiek sieci drogowej (również na terenie pól uprawnych lub zbiorników wodnych).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

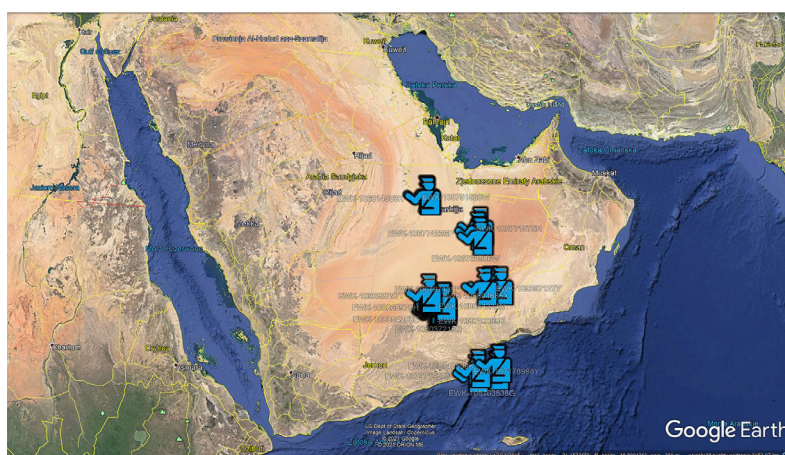
Nieprawidłowości wykazały także kontrole przeprowadzone w innych jednostkach wykonawczych Policji, np. w siedmiu z 35 analizowanych przypadków w KMP w Opolu w sposób nierzetelny sporządzono karty zdarzenia drogowego, gdyż podane w nich współrzędne geograficzne miejsc, w których wystąpiły zdarzenia drogowe, nie odpowiadały wskazanym adresom lub miejscom, w których doszło do tych zdarzeń. W skrajnym przypadku różnica wyniosła ponad 60 km.

Wśród wszystkich analizowanych zdarzeń stwierdzono także rejestrację 45 punktów leżących poza granicami Polski, z czego najwięcej – 32 zdarzenia – wprowadzone zostały przez Komendę Powiatową Policji w Kędzierzynie-Koźlu.

Nieprawidłowości we wpisywaniu współrzędnych lokalizacji zdarzeń drogowych

Infografika nr 16

Odwzorowanie graficzne zdarzeń drogowych, które w wyniku błędnego wpisania współrzędnych, zostały zlokalizowane na Półwyspie Arabskim



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie SEWiK.

Powyższe ustalenia, w ocenie NIK, wskazują na wciąż ograniczoną sprawność rozwiązań technicznych i organizacyjnych mających na celu walidację danych podczas ich zbierania i rejestracji, a następnie kontrolę poprawności po zapisaniu w SEWiK.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż zakres zdarzeń drogowych podlegających rejestracji w SEWiK ograniczony został do tych, które zaistniały lub miały początek na drodze publicznej, w strefie ruchu lub strefie zamieszkania, a nie odnosi się do szerokiego pojęcia „ruchu lądowego”. Według ustalonej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego kryterium „ruchu lądowego” nie należy wiązać wyłącznie z formalnym statusem konkretnej drogi, czy też określonego miejsca, lecz z faktyczną dostępnością i rzeczywistym wykorzystaniem dla ruchu pojazdów i innych uczestników ruchu drogowego.

Niepełny zakres danych podlegających rejestracji w SEWiK

Komendant Główny Policji wskazał, iż powyższe wynikało z konieczności realizacji Decyzji Rady Europy z dnia 30 listopada 1993 r. w sprawie stworzenia bazy danych Wspólnoty o wypadkach drogowych (93/704/WE). Zgodnie z art. 1 pkt 2 tej Decyzji „wypadek śmiertelny lub powodujący uszkodzenie ciała” oznacza każdą kolizję między użytkownikami drogi, w której uczestniczy co najmniej jeden pojazd w ruchu na drodze publicznej otwartej dla ruchu, i powodującą śmierć lub uszkodzenie ciała jednego albo więcej użytkowników drogi.

W ocenie NIK, realizacja obowiązku wynikającego z ww. decyzji nie ogranicza możliwości rejestrowania w systemie SEWiK danych o zdarzeniach drogowych, do których doszło w ruchu lądowym, w szczególności w przypadku zdarzeń ze skutkiem śmiertelnym (z ograniczeniami dotyczącymi zdarzeń z udziałem pojazdów szynowych). Należy także zauważyć, że dane o tych zdarzeniach są co do zasady znane Policji, mając na uwadze przede wszystkim fakt, iż kryterium to („ruch lądowy”) jest jedną z przesłanek ustalania, czy doszło do popełnienia większości czynów wymienionych w Rozdziale XXI „Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji” ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹⁹⁸.

Nieuwzględnianie ww. przypadków powoduje brak wiedzy o faktycznej liczbie wypadków w danym miejscu, co może negatywnie wpływać na planowanie działań prewencyjnych.

Skutkiem takiego podejścia do rejestrowania zdarzeń, KPP w Bełchatowie nie odnotowała w systemie SEWiK danych o wypadku drogowym (w tym o dwóch ofiarach śmiertelnych), do którego doszło 9 czerwca 2020 r. na ogólnodostępnej wówczas dla uczestników ruchu drogowego ul. Milenijnej w miejscowości Dębina (gmina Kleszczów, województwo łódzkie). Przeprowadzone przez funkcjonariuszy KPP w Bełchatowie czynności wyjaśniające wykazały, że odcinek gminnej drogi, na którym doszło do wypadku, uchwałą Rady Gminy Kleszczów z 27 września 2017 r. został pozbawiony kategorii drogi publicznej¹⁹⁹. Warto jednak zauważyć, że pomimo wystąpienia okoliczności wyłączającej obowiązek rejestracji tego zdarzenia, KPP w Bełchatowie wykazała się niekonsekwencją, ponieważ zaewidencjonowano w systemie SEWiK inne zdarzenia drogowe, do których doszło na tym odcinku drogi po 1 stycznia 2018 r.

Zdjęcie nr 2

Miejsce zdarzenia drogowego, do którego doszło 9 czerwca 2020 r. w m. Dębina (opisane powyżej)



Źródło: KPP w Bełchatowie.

¹⁹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.

¹⁹⁹ Uchwała Nr XXXVI/341/2017 (weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.).

Po kontroli nr P/16/035 NIK zwróciła uwagę na funkcjonującą w praktyce policyjnej kategorię zdarzenia drogowego tzw. wypadku statystycznego (tj. zdarzenia drogowego, w wyniku którego jedynym poszkodowanym był jego sprawca i które – w rozumieniu Kodeksu karnego – nie były kwalifikowane jako wypadki drogowe), co mogło mieć wpływ na rzetelność działań Policji w zakresie ustalania stopnia obrażeń poniesionych przez uczestników zdarzeń drogowych. Taki nieformalny i niezgodny z zasadami określonymi w zarządzeniach Komendanta Głównego Policji sposób kwalifikacji zdarzeń drogowych stwierdzono m.in. KMP w Opolu, którego Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego wyjaśnił, że pojęcie „wypadek statystyczny” zostało wprowadzone do praktyki dla potrzeb rozróżnienia zdarzeń, których skutki powodują konieczność prowadzenia czynności procesowych (do których nie jest uprawniony Wydział Ruchu Drogowego) od zdarzeń, w których czynności takie nie są prowadzone.

Tzw. wypadek statystyczny jako nieformalna kategoria zdarzenia drogowego

W informacji o wynikach ww. kontroli podkreślono, że Policja powinna gromadzić dane dotyczące wszystkich zdarzeń drogowych, w tym o powstałych obrażeniach u wszystkich uczestników tych zdarzeń, niezależnie od tego czy jedyną ofiarą był sprawca zdarzenia, a także niezależnie od formy zakończenia sprawy. Wyjątki od tej zasady zostały wskazane ww. zarządzeniach Komendanta Głównego Policji, ale nie dotyczyły one poddanych kontroli przypadków.

Ustalenia niniejszej kontroli (P/20/038) nie wykazały, aby nastąpiła znacząca poprawa działań Policji w tego typu przypadkach (tj. w sytuacji, gdy pieszy jest sprawcą zdarzenia drogowego i jego jedyną ofiarą), pomimo zaprezentowanej przez NIK po poprzedniej kontroli rekomendacji o podjęcie stanowczych działań nadzorczych ze strony Kierownictwa Policji.

Stwierdzono szereg nieprawidłowości dot. rejestrowania w SEWiK informacji o obrażeniach

Najbardziej dobitnie świadczą o tym wyjaśnienia Komendanta Miejskiego Policji w Gdyni, który jednoznacznie wyjaśnił, że w sytuacji, gdy poszkodowany był sprawcą zdarzenia i postępowanie zakończono ukaraniem go mandatem karnym, nie powoływano biegłych w celu wydania opinii dotyczącej ustalenia obrażeń ciała. Skutkiem takiego podejścia były stwierdzone w toku kontroli w KMP w Gdyni sytuacje, w których z uwagi na zakończenie czynności w postępowaniu mandatowym nie powoływano biegłych, a w systemie SEWiK odnotowano obrażenia lekkie w przypadku zdarzeń, w których piesi doznali poważnych obrażeń. W jednym przypadku ustalono, że w karcie zdarzenia drogowego odnotowano obrażenia ciężkie pieszego, który ze złamaniem prawej nogi został przewieziony do szpitala, podczas gdy w systemie SEWiK żadnych obrażeń nie wykazano (miała miejsce kolizja).

Podobne wyjaśnienia, podkreślające, iż (cyt.) *w przypadku braku jakichkolwiek wątpliwości, co do sprawcy czynu to nie stopień ciężkości obrażeń, lecz przyznanie się pieszego (sprawcy i jedynej ofiary) do spowodowania zdarzenia, ma decydujące znaczenie przy podejmowaniu decyzji o sposobie zakończenia sprawy (postępowania mandatowe)*, złożył także Komendant Miejski Policji w Częstochowie.

Sytuacje takie stwierdzone zostały także w trakcie kontroli przeprowadzonych w innych jednostkach wykonawczych Policji.

Przykłady

W **KPP w Zgierzu** jako lekkie w systemie SEWiK odnotowywano sytuacje, w których – według dokumentacji sporządzonej przez funkcjonariuszy – (1) pieszy został potrącony, doznał obrażeń głowy, lewej nogi i był nieprzytomny; (2) stan poszkodowanego pieszego oceniono jako stan zagrażający życiu z uwagi na uraz miednicy, pęcherza moczowego oraz obrzęku płuc; (3) z uwagi na złamanie lewej nogi mężczyzna (osoba poruszająca się na wózku inwalidzkim) został szybko przewieziony do szpitala oraz (4) nieletnia w wyniku potrącenia przez pojazd doznała stłuczenia prawego łokcia oraz złamania prawej goleni (została przewieziona do szpitala).

WKPP w Bolesławcu obrażenia pieszego sprawcy wypadku 11 lutego 2020 r. zostały określone jako lekkie (lekko ranny), mimo że w notatce urzędowej z tego samego dnia funkcjonariusz WRD stwierdził, że poszkodowany prawdopodobnie doznał złamania kości piszczelowej prawej nogi.

W sześciu z 10 badanych przypadków dot. **KPP w Kędzierzynie-Koźlu** dane wprowadzone do SEWiK, dotyczące obrażeń uczestników zdarzeń drogowych, nie odpowiadały informacjom wynikającym z treści notatek lub zapisów zawartych w kartach zdarzenia drogowego, np. w jednej z kart zdarzenia drogowego w części XI „Uczestnicy” nie odnotowano informacji na temat obrażeń odniesionych przez uczestników zdarzenia, mimo że w poz. 184 karty (Uwagi – informacje dodatkowe) opisano obrażenia odniesione przez pieszego (sprawcę zdarzenia), tj. złamanie podudzia nogi lewej, rana w okolicy łędźwi i rana głowy, co mogło wskazywać na powstanie obrażeń ciężkich. Sprawca został ukarany mandatem karnym.

Konieczne jest pilne
podjęcie działań
nadzorczych przez KGP

Należy jednoznacznie podkreślić, iż kluczową z punktu widzenia dalszego postępowania jest informacja o obrażeniach ofiar zdarzenia drogowego, niezależnie od tego, czy był on sprawcą zdarzenia i, jak w opisanych powyżej przykładach, jedyną jego ofiarą. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę na konieczność podjęcia stanowczych działań nadzorczych przez Komendanta Głównego Policji. Jakikolwiek przypadki nieprawidłowości w tym zakresie świadczą bądź o nieznamości przez komendantów kontrolowanych jednostek zarządzenia Nr 31, bądź o celowym zaniżaniu przez podległych im funkcjonariuszy statystyk zdarzeń drogowych, w szczególności poprzez niewykazywanie ofiar wypadków z ciężkimi obrażeniami.

Wątpliwości
co do sposobu ustalania
stopnia ciężkości obrażeń

O ile nie budzi zastrzeżeń zawarta w zarządzeniu Nr 31 definicja osoby „ciężko rannej”, to uznanie za osobę „lekko raną” takiej, wobec której lekarz lub ratownik medyczny stwierdził, że doznała ona uszczerbku na zdrowiu lub obrażeń innych niż określone w przypadku osoby „ciężko rannej”, rodzi istotne wątpliwości.

W ocenie NIK należy dokonać analizy pod kątem tego, czy za osoby upoważnione do przekazywania policjantom na miejscu zdarzenia drogowego informacji o obrażeniach osób w nim uczestniczących, można uznać ratowników medycznych (w szczególności do przekazania jakiego zakresu informacji dotyczących stanu zdrowia ofiary zdarzenia, zwłaszcza na miejscu zdarzenia drogowego, powinni być oni upoważnieni). Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia

8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym²⁰⁰ wykonywanie zawodu ratownika medycznego polega na realizacji zadań zawodowych, m.in.:

- udzielaniu świadczeń zdrowotnych, w tym medycznych czynności ratunkowych udzielanych samodzielnie lub na zlecenie lekarza,
- zabezpieczeniu osób znajdujących się w miejscu zdarzenia oraz podejmowaniu działań zapobiegających zwiększeniu liczby osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego,
- transportowaniu osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Należy podkreślić, że ewentualne dane przekazane przez ratowników medycznych o wystąpieniu lekkich obrażeń – co podkreślił także Komendant Główny Policji – mogą mieć wyłącznie charakter wstępny i nie przesądzają o możliwości dokonania zmiany zarówno kwalifikacji tych obrażeń, jak również kwalifikacji prawnej zdarzenia drogowego na późniejszym etapie postępowania.

Wydaje się także, iż właściwym do oceny obrażeń ofiary zdarzenia drogowego w przypadku przewiezienia do izby przyjęć lub Szpitalnego Oddziału Ratunkowego, nie jest ratownik medyczny, lecz lekarz po zakończeniu podstawowej diagnostyki. Jednoznaczne doprecyzowanie tych kwestii jest tym bardziej istotne, że w wyjaśnieniach policjanci jednej ze skontrolowanych jednostek wskazywali, iż informacje o obrażeniach uzyskiwane były od ratowników medycznych na miejscu zdarzenia lub w szpitalu, gdy poszkodowany został tam przewieziony przed przybyciem patrolu na miejsce wypadku, w szpitalu od osoby poszkodowanej przebywającej na badaniach, od rodziny i funkcjonariuszy zabezpieczających miejsce wypadku, którzy przybyli pierwsi na miejsce zdarzenia, a nie było już ratowników medycznych.

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie nakładają ponadto na lekarzy – na potrzeby prowadzenia przez Policję statystyk zdarzeń drogowych – obowiązków w zakresie oceny stopnia obrażeń ofiar wypadków drogowych. Kontrola wykazała sytuację, w której kwalifikacji stopnia obrażeń dokonywali nieposiadający wiedzy specjalistycznej z zakresu medycyny funkcjonariusze Policji na podstawie uzyskanych od lekarzy informacji o odniesionych urazach, np. jeden z funkcjonariuszy zeznał, że kwalifikował obrażenia jako lekkie w przypadku gdy uzyskał od lekarza informację o braku zagrożenia życia poszkodowanego. W praktyce zdarzały się także sytuacje, w których lekarze odmawiali udzielenia informacji nawet o poniesionych obrażeniach, powołując się na tajemnicę lekarską²⁰¹. Opisaną sytuację dobrze ilustruje przykład KMP w Opolu:

Analiza próby 10 zdarzeń drogowych, do których doszło z winy pieszego i w których jedynymi ofiarami byli piesi, wykazała, że zaewidencjonowane w systemie SEWiK informacje dotyczące stopnia ciężkości obrażeń były ustalane przez funkcjonariuszy, w części przypadków w oparciu o informacje uzyskane w szpitalach bądź od lekarzy ratowników. W notatnikach

Lekarze nie są zobowiązani do podawania Policji danych o obrażeniach ofiar wypadków

²⁰⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 882, ze zm.

²⁰¹ Art. 40 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2020 r. poz. 514, ze zm.)

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

służbowych nie odnotowywano nazwisk lekarzy, którzy udzielali funkcjonariuszom informacji na temat obrażeń. Według informacji Kierownika Szpitalnego Oddziału Ratunkowego Szpitala Wojewódzkiego w Opolu, lekarze SOR informowali funkcjonariuszy Policji o stopniu ciężkości obrażeń poszkodowanych w wypadkach, w przypadku gdy funkcjonariusze zadawali takie pytania. Natomiast według informacji przekazanych w przez Dyrektora ds. Lecznictwa Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego w Opolu, lekarze tej placówki nie udzielali funkcjonariuszom Policji informacji na temat obrażeń poszkodowanych w wyniku zdarzeń drogowych.

Ocena stopnia ciężkości obrażeń w sytuacjach wątpliwych powinna być dokonywana przez biegłego

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, iż w celu rzetelnej realizacji obowiązku wynikającego z zarządzenia Nr 31, w opisanych powyżej sytuacjach niezbędne jest powoływanie biegłego, zwłaszcza gdy brak jest jednoznacznych wskazań co do oceny stopnia obrażeń. Wbrew wyjaśnieniom Komendanta Głównego Policji, żadne przepisy nie wskazują, aby do dokonania oceny stopnia ciężkości obrażeń niezbędna była osobista obecność biegłego na miejscu zdarzenia, co – jak podkreśla Komendant – wiązałoby się dodatkowo z uciążliwościami dla samych uczestników zdarzenia. Abstrahując od nieracjonalności takiego postępowania (oczekiwanie uczestników zdarzenia, w tym ofiar, na przyjazd biegłego), skutkującego możliwością powstania zagrożenia dla zdrowia i życia ofiar wypadków, podkreślić należy, iż podstawą do dokonania kwalifikacji obrażeń przez biegłego jest przede wszystkim dokumentacja medyczna, a nie ustalenia dokonane na miejscu zdarzenia.

Nie były aktualizowane w SEWiK dane o obrażeniach po wydaniu opinii przez biegłego

Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje na systemowe nieprawidłowości wynikające z braku aktualizacji w systemie SEWiK danych o obrażeniach ofiar wypadków. Zgodnie z § 4 ust. 5 zarządzenia Nr 31 (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2018 r.) w przypadku uzyskania nowych informacji na temat zdarzenia drogowego policjant wykonujący czynności na miejscu zdarzenia drogowego lub policjant wykonujący czynności w związku z tym zdarzeniem niezwłocznie aktualizuje informacje zawarte w karcie zdarzenia drogowego, na podstawie których jest dokonywana aktualizacja informacji zawartych w SEWiK (dopuszcza się aktualizację informacji zawartych w SEWiK na podstawie dokumentu innego niż karta zdarzenia drogowego, w szczególności notatki służbowej albo urzędowej lub opinii biegłego).

Przepis ten, poprzez wskazanie funkcjonariusza odpowiedzialnego za dokonanie zmiany w systemie SEWiK, miał wyeliminować stwierdzone w poprzedniej kontroli nieprawidłowości, których przyczyną był właśnie nieprecyzyjny zapis zarządzenia. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że wprowadzenie powyższej zmiany zarządzenia niewiele zmieniło w praktyce działań Policji, a nieprawidłowości stwierdzone zostały w siedmiu z 10 skontrolowanych jednostek.

Nie odnotowano informacji o zgonie ofiary wypadku drogowego

Wyniki niniejszej kontroli w tym obszarze są tym bardziej niepokojące, że główną przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości co do wiarygodności danych ponownie był brak przepływu podstawowych informacji między pracownikami poszczególnych wydziałów tej samej komendy Policji. NIK ustaliła bowiem, że informacje o faktycznie poniesionych obrażeniach, ustalone na podstawie opinii biegłych powołanych w toku prowadzonych

przez Policję postępowań (dochodzeń, śledztw), znajdowały się w aktach tych postępowań, ale nie zostały przekazane celem aktualizacji danych w systemie SEWiK.

Przykłady

KPP w Zgierzu – w systemie SEWiK nie została odnotowana informacja o zgonie poszkodowanego 9 maja 2019 r. w następstwie zdarzenia, które miało miejsce 23 kwietnia 2019 r. Informacja ta znajdowała się w aktach tego postępowania w Wydziale Dochodzeniowo-Śledczym KPP, lecz nie została przekazana do osoby prowadzącej system SEWiK celem aktualizacji danych w tym systemie.

KMP w Opolu – w SEWiK nie dokonano aktualizacji informacji na temat obrażeń, jakie odniósł pieszy, poszkodowany w wyniku zdarzenia nr EWK-107455089F. W systemie zawarto informację, że poszkodowany doznał obrażeń lekkich, mimo że z opinii biegłego z zakresu medycyny z 3 stycznia 2019 r. wynikało, iż obrażenia (złamanie lewego obojczyka oraz drobne obtłuczenia lewego kolana i biodra, prawego łokcia i łuku jarzmowego) spowodowały u poszkodowanego naruszenie czynności narządów ciała i rozstrój zdrowia, trwający dłużej niż siedem dni (obrażenia ciężkie). Według wyjaśnień złożonych przez Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego, brak aktualizacji danych w SEWiK wynikał z nieotrzymania stosownych informacji od jednostki prowadzącej postępowanie przygotowawcze.

Analiza danych dotyczących 10 zdarzeń drogowych, do których doszło z winy pieszego na terenie działania **KMP w Piotrkowie Trybunalskim** wykazała, że w żadnej karcie zdarzenia drogowego nie zaznaczono stopnia ciężkości obrażeń, natomiast w systemie SEWiK określono jako lekkie, nawet w sytuacji gdy z dokumentacji medycznej wynikało, że:

- nieletni w wieku 6 lat, potrącony przez pojazd, został przewieziony z podejrzeniem urazu kręgosłupa w odcinku szyjnym (opinia biegłego potwierdziła obrażenia ciężkie);
- piesza z obrażeniami głowy została przewieziona do szpitala (biegły stwierdził, że poszkodowana doznała ciężkich obrażeń w postaci urazu głowy z otarciami naskórki w okolicy czołowej lewej, stłuczenia brzucha oraz złamania przysady bliższej kości ramiennej prawej);
- pieszy, który wtargnął pod pojazd, z podejrzeniem złamania lewej nogi został przewieziony do szpitala (biegły stwierdził, że poszkodowany doznał obrażeń ciężkich – złamanie obu nóg kości podudzia lewego);
- pieszy (dziecko) wyszedł zza przyczepki pojazdu wprost pod kolejny pojazd. Z obrażeniami głowy i ręki został zabrany do szpitala (biegły stwierdził, że poszkodowany doznał obrażeń ciężkich).

Zgodnie z instrukcją wypełniania karty zdarzenia drogowego w poz. 184 należy wpisać w zwięzły sposób informacje o zdarzeniu drogowym, które nie są zawarte w innych tabelach i pozycjach karty. Dane te mają szczególne znaczenie, ponieważ informacje zamieszczone w tym polu nie są publikowane w ogólnodostępnych statystykach, a mogą świadczyć o systemowych, istotnych brakach w zakresie kompletności karty zdarzenia drogowego.

Wyniki kontroli wykazały, iż wpis dokonany w tej pozycji najczęściej doprecyzowywał okoliczności zdarzenia drogowego, których nie można było zaewidencjonować w innej pozycji karty, np.: zdarzenie z udziałem pojazdu

Dodatkowe dane ujmowane w poz. 184 karty zdarzenia drogowego nie są ujmowane w publikowanych statystykach, pomimo że często mają istotne znaczenie dla oceny przebiegu zdarzenia

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wojsk USA; dane właściciela psa, który wbiegł przed pojazd lub zaatakował uczestnika ruchu drogowego; opis uszkodzeń infrastruktury poza drogą publiczną powstałych w wyniku zdarzenia drogowego; dane właścicieli posesji, której elementy zostały uszkodzone, a także opis przyczyn uszkodzeń pojazdu (w tym powstałych w wyniku prowadzenia prac remontowych lub utrzymaniowych). Ponadto, wyniki kontroli przeprowadzonej w KMP w Legnicy wykazały, że na 10 wybranych losowo zdarzeń drogowych w trzech przypadkach wpis z poz. 184 karty zdarzenia drogowego sporządzonej w wersji papierowej nie został wprowadzony do systemu SEWiK. Także w tej jednostce Policji opis okoliczności zdarzenia zawarty w poz. 184 zawierał sugestię, że przyczyną zdarzenia były okoliczności przewidziane w innych pozycjach karty zdarzenia drogowego, a mimo to nie zostało to odnotowane w odpowiedniej rubryce rozdziału X karty), tj.: zmęczenie, zaśnięcie (poz. 148) – jedno zdarzenie, stan jezdni (poz. 160) – jedno zdarzenie oraz obiekty, zwierzęta na drodze (poz. 165) – osiem zdarzeń.

W związku z powstaniem i dynamicznym rozwojem segmentu rynku związanego z wykorzystaniem hulajnóg elektrycznych do transportu osób i wynikającym z tego dużym zainteresowaniem urzędów centralnych, mediów i obywateli wymagającym przygotowania danych statystycznych, BRD KGP podjęło we wrześniu 2019 r.²⁰² decyzję, aby do czasu wprowadzenia uregulowań prawnych, hulajnoga elektryczna była kwalifikowana w SEWiK jako „inny pojazd” (oznaczone pole nr 111) z obowiązkowym wpisem w pole uwagi tekstu „hulajnoga elektryczna”. Taki sposób ewidencjonowania zdarzeń z udziałem hulajnogi elektrycznej potwierdziły wyniki kontroli w jednostkach wykonawczych, przy czym w jednym przypadku – KPP w Zgierzu – dokonano wpisu w karcie zdarzenia drogowego w uwagach do szkicu miejsca zdarzenia (pole nienumerowane), a nie w poz. 184.

Zdjęcie nr 3

Hulajnoga elektryczna pozostawiona na środku chodnika (Warszawa, ul. Ondraszka)



Źródło: materiały kontrolne NIK.

²⁰² Sygn. RD-I-2933/2019/ES.

Wyniki kontroli służyły także weryfikacji ustaleń co do wykazywania w części X. karty zdarzenia drogowego, tj. „Przyczyny (okoliczności zdarzenia)”, sytuacji, w której do wystąpienia zdarzenia drogowego w sposób istotny przyczynił się fakt, że choćby jeden z jego uczestników (kierujący pojazdem) korzystał bezpośrednio przed tym zdarzeniem z telefonu komórkowego (smartfona) w sposób naruszający art. 45 ust. 2 pkt 1 PoRD. Zgodnie z tym przepisem kierującemu pojazdem zabrania się korzystania podczas jazdy z telefonu wymagającego trzymania słuchawki lub mikrofonu w ręku, a w karcie zdarzenia drogowego nie ma odrębnej pozycji umożliwiającej wskazanie takiej przyczyny.

Używanie telefonu komórkowego jako przyczyna zdarzeń drogowych

Jest to tym bardziej istotne mając na uwadze szacunki wskazujące, iż przyczyną około 25% wypadków jest opisana powyżej okoliczność²⁰³. Wskazana wartość (tj. 25%) wynikała z doświadczeń policjantów, którzy zabezpieczają miejsca wypadków drogowych i jest zbieżna z wynikami badań prowadzonych w innych krajach (w tym analiz amerykańskich) – w Polsce nie prowadzono badań naukowych w tym zakresie.

BRD KGP nie gromadziło danych dotyczących „rozproszenia uwagi kierującego”, jako przyczyny zdarzeń drogowych. W ocenie BRD KGP na rozproszenie uwagi kierującego pojazdem może mieć wpływ wiele czynników, jednak, na podstawie danych gromadzonych przez Policję, nie jest możliwe wskazanie ich pełnego katalogu, a tym bardziej dokonanie ich gradacji pod kątem wpływu na bezpieczeństwo odbywającego się ruchu. Efektem rozproszenia uwagi kierującego pojazdem może być naruszenie przez niego zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym, jednak związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy takim zachowaniem a rozproszeniem uwagi kierującego nie jest przez Policję oceniany.

Jak ustalono, w jednym przypadku w karcie zdarzenia drogowego wskazano na opisaną powyżej okoliczność w poz. 149, jako „inne przyczyny” oraz dodatkowo w uwagach, w poz. 184 wpisano: „Przyczyna – korzystanie z telefonu komórkowego” (KMP w Częstochowie).

Dyrektor BRD KGP sporządzał na potrzeby Kierownictwa KGP zestawienia statystyczne o zdarzeniach drogowych, analizy dotyczące tendencji i problemów w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz przygotowywał coroczne publikacje na temat stanu bezpieczeństwa na drogach, realizując obowiązki określone w § 5 ust. 4 zarządzenia Nr 31.

BRD KGP opracowywało analizy brd na poziomie centralnym

Opracowywane okresowe informacje i analizy problemowe dotyczyły m.in. tematyki bezpieczeństwa pieszych, rowerzystów, wypadków ze skutkiem śmiertelnym, wypadków z udziałem pojazdów uprzywilejowanych Policji oraz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradach i drogach ekspresowych. Analizy te służyły przede wszystkim do dyslokacji patroli Policji, a także były wykorzystywane w procesie tworzenia planów działania Policji lub programów długofalowych, np.:

- „Plan działań Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w latach 2017–2020”,

²⁰³ <https://moto.pl/MotoPL/7,88389,24079818,co-czwarta-przyczyna-wypadkow-telefon-komorkowy.html>

- „Krajowy Program działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych”,
- „Ramowe założenia do wypracowania wojewódzkich programów ukierunkowanych na bezpieczeństwo rowerzystów na lata 2018–2020”.

W wyniku przeprowadzonej przez BRD KGP analizy danych SEWiK, wskazującej na pogorszenie stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w I kwartale 2019 r., Zastępca Komendanta Głównego Policji ds. prewencji wydał 8 kwietnia 2019 r. polecenie opracowania przez poszczególne garnizony planów korygujących działania, ze szczególnym uwzględnieniem problemów brd, w tym w obszarze prędkości i pieszych, przeciwdziałania ciężkim wypadkom drogowym, efektywnego wykorzystania sił i środków oraz działań profilaktycznych.

Kolejne sprawdzenie wdrożenia działań korygujących, BRD KGP przeprowadziło za okres styczeń–grudzień 2019 r., w wyniku czego odnotowano że w skali całego kraju zmniejszyła się liczba osób zabitych, choć na obszarze właściwości czterech garnizonów nastąpił wzrost ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych. Realizując zatwierdzone przez Zastępcę KGP wnioski, Dyrektor BRD KGP monitorował w 2020 r. stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym na podstawie comiesięcznych analiz wypadków ze skutkiem śmiertelnym i osób zabitych, zobowiązując wybrane KWP/KSP do podjęcia działań naprawczych²⁰⁴.

Niektóre ze sporządzanych analiz były wykorzystywane wewnętrznie lub skierowane do innych podmiotów, w tym do Departamentu Porządku Publicznego MSWiA:

- publikacja „Wypadki drogowe w Polsce w 2019 r.” prezentowała informacje o liczbie zdarzeń drogowych w różnych ujęciach (czas i miejsce, przyczyny, sprawcy, ofiary) i została udostępniona przez stronę internetową Policji wszystkim instytucjom i osobom zainteresowanym tematyką bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- „Analizy wypadków ze skutkiem śmiertelnym” sporządzane były cyklicznie na bazie danych SEWiK i przekazywane do DPP MSWiA celem realizacji poleceń Sekretarza Stanu w MSWiA wyrażonych w piśmie DPP MSWiA z maja 2018 r. (zestawienia statystyczne za kolejne okresy w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego);
- na podstawie informacji zawartych w „Analizie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradach i drogach ekspresowych” BRD KGP
 - w sytuacji zdiagnozowania długich czasów reakcji Policji na zdarzenia
 - występowało na bieżąco do właściwych WRD KWP/KSP o wyjaśnienie przyczyn takiego stanu. Podsumowanie oraz wnioski przedstawiane były Dyrektorowi BRD KGP.

Formułowane uwagi i rekomendacje podlegały wdrożeniu w jednostkach Policji, np. wnioski zawarte w opracowanym przez BRD KGP i zatwierdzonym przez Zastępcę Komendanta Głównego Policji w sierpniu 2020 r. *Sprawozdaniu z realizacji ramowych założeń ukierunkowanych na poprawę bezpieczeństwa rowerzystów* obrazującym rosnącą liczbę zabitych rowerzystów, wskazywały na konieczność wprowadzenia działań prewencyjnych

²⁰⁴ Analiza wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym oraz osób zabitych w okresie styczeń–luty 2019/2020.

i naprawczych na podstawie analizy przyczyn zdarzeń z udziałem rowerzystów, szczególnie wypadków ze skutkiem śmiertelnym. Informacje zwrotne o realizacji wniosków zostały ujęte w *Sprawozdaniu z przeglądu planów naprawczych sporządzonych przez KWP/KSP do Ramowych założeń ukierunkowanych na poprawę bezpieczeństwa rowerzystów* opracowanym w BRD KGP we wrześniu 2020 r.

Analogiczne działania podejmowano w wyniku sporządzania sprawozdań i opracowań dotyczących bezpieczeństwa pieszych, a także wypadków ze skutkiem śmiertelnym. Prowadzone analizy pozwalały na monitorowanie wyników działań Policji ukierunkowanych na zmniejszenie liczby zdarzeń drogowych i ofiar śmiertelnych, a także prowadzenie działań profilaktycznych i edukacyjnych.

Analizy specjalne sporządzane przez KWP/KSP na zlecenie KGP wynikały wprost z zatwierdzonych przez Kierownictwo Policji opracowań dotyczących realizowanych programów prewencyjno-kontrolnych, m.in. w zakresie bezpieczeństwa pieszych oraz rowerzystów. BRD KGP nie gromadziła danych o liczbie analiz specjalnych sporządzanych samodzielnie przez terenowe jednostki organizacyjne Policji, przyjmując że każda jednostka decydowała o ich zakresie adekwatnie do potrzeb i zdiagnozowanych obszarów zagrożeń.

Komendanci wszystkich skontrolowanych jednostek wykonawczych Policji co do zasady wywiązywali się z obowiązków określonych § 5 zarządzenia Nr 31 dotyczących sporządzania okresowych (miesięcznych, kwartalnych, półrocznych i rocznych) analiz i informacji o stanie brd na obszarze działania podległych im jednostek. Analizy te zawierały w szczególności dane o liczbie wypadków drogowych i ich ofiarach oraz kolizji drogowych, charakterystykę sprawców i ofiar wypadków drogowych, rodzaje wypadków drogowych oraz przyczyny i okoliczności wypadków drogowych, w tym ich czasu i miejsca. W części z tych analizy zamieszczane były także informacje dotyczące liczby zastosowanych sankcji prawnych na kierujących za wybrane wykroczenia, liczby zatrzymanych uprawnień do kierowania, dokumentów pojazdów oraz ujawnionych wybranych czynów zabronionych; kierujących pod wpływem alkoholu oraz środków odurzających i liczby kierujących po alkoholu, a także wnioski.

Komendanci jednostek terenowych opracowywali lokalne analizy brd

Przykład

W **KPP w Bolesławcu** wskazywano na specyfikę położenia powiatu bolesławieckiego, które generowało bardzo duże natężenie ruchu kołowego na przebiegających przez powiat drogach poprzez wyjazdy i powroty obywateli polskich zza granicy, ruch turystyczny oraz nasilający się ruch pojazdów ciężarowych związany z transportem drogowym. Formułowano wnioski wskazujące na zasadność prewencyjnego oddziaływania na uczestników ruchu drogowego. Przewidywano także represjonowanie kierujących przekraczających dozwoloną prędkość poza obszarem zabudowanym, surowe represjonowanie sprawców kolizji, szczególnie w przypadku nieustąpienia pierwszeństwa przejazdu oraz korzystania z telefonów komórkowych.

Komendanci rzadko opracowywali analizy specjalne

W toku kontroli stwierdzono jednak przypadki, w których NIK sformułowała zastrzeżenia co do praktycznej możliwości wykorzystania opracowanych analiz.

Przykłady

W **Komendzie Powiatowej Policji w Kędzierzynie-Koźlu** nie funkcjonował wiarygodny system monitorowania zdarzeń drogowych, ponieważ liczba zdarzeń drogowych wykazana w analizach stanu brd za lata 2018, 2019 oraz 2020 (I, II i III kwartał) była mniejsza od liczby kart zdarzeń drogowych sporządzonych w ww. latach. W sporządzonych analizach nie wykazano bowiem: w 2018 r. – 20 kolizji (wykazano 904 kolizje), w 2019 r. – dwóch wypadków i 19 kolizji (wykazano 28 wypadków i 904 kolizje), a w 2020 r. – dziewięciu kolizji.

Większość wniosków i rekomendacji zawartych przez **KPP w Zgierzu** w rocznych analizach stanu brd (za 2018 r. i 2019 r.) oraz za I półrocze 2020 r. było identycznych w każdym analizowanym okresie, niezależnie od tego, czy nastąpił wzrost, czy spadek ujętych liczbowo danych statystycznych (np. liczby zdarzeń drogowych, liczby zabitych, liczby wyeliminowanych z ruchu nietrzeźwych). Corocznie wskazywano, że jedną z przyczyn zaistnienia zdarzeń drogowych było uruchomienie autostrad A1 i A2 przebiegających przez teren powiatu zgierskiego. Zalecano m.in., by przy dyslokacji służby zwrócić szczególną uwagę na ciągi dróg krajowych nr 91, 14, 71 i 72; kierować patrole oznakowane w radiowozach wyposażonych w wideorejestratory na DK 91 – autostradę A2 – DK14; kontynuować działania pod kryptonimem „Niechronieni”; kontynuować działania profilaktyczne i propagandowe.

Komendanci rzadko opracowywali analizy specjalne

W ograniczonym stopniu Komendanci jednostek terenowych korzystali z możliwości opracowywania analiz specjalnych. Przepisy zarządzenia Nr 31 nie określały szczegółowo obligatoryjnych przesłanek, których wystąpienie nakładałoby obowiązek sporządzenia takich analiz, pozostawiając to ich decyzji. Przepis § 5 ust. 1 pkt 3 wskazuje jedynie, że analizy takie sporządza się „w zależności od potrzeb” i poświęcone one powinny być wybranym problemom występującym w ruchu drogowym, w szczególności bezpieczeństwa pieszych, dzieci, nietrzeźwości użytkowników dróg, miejsc szczególnie zagrożonych

Przykłady

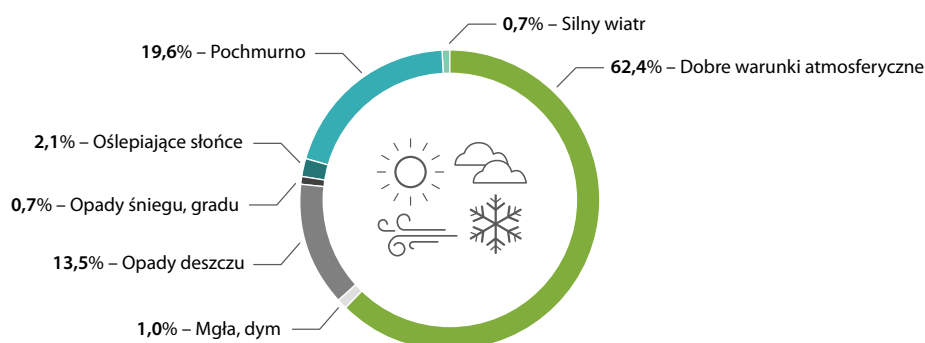
Sporządzone w **KMP w Gdyni** analizy specjalne były poświęcone bezpieczeństwu pieszych i rowerzystów. Analizy te opracowano za okresy kwartalne, półroczne i roczne oraz w zależności od potrzeb miesięczne. Wnioski z analiz wykorzystywano w WRD na stanowisku organizacji służby, celem wprowadzenia nowych zadań czy miejsc kontroli dla funkcjonariuszy WRD oraz w formie zadań do realizacji dla poszczególnych patroli WRD.

W **KMP w Opolu** analizy specjalne, tj. półroczne i roczne dotyczyły wypadków drogowych z udziałem pieszych oraz rowerzystów. W analizach tych przedstawiono wnioski, m.in. na temat miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów, jak również zalecenia (dotyczące np. edukacji na rzecz poprawy bezpieczeństwa, reagowania na brak oświetlenia przejść dla pieszych i niewłaściwego oznakowania). Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego opracował również analizę wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym w okresie od 2018 r. do kwietnia 2020 r., z której wynikało, że najwięcej takich wypadków miało miejsce pomimo dobrych warunków atmosferycznych, w obszarach niezabudowanych i na prostych odcinkach drogi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 17

Wpływ warunków atmosferycznych na wypadki drogowe w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych KGP.

Proces analiz dotyczących brd nie ograniczał się w części jednostek wyłącznie do realizacji obowiązku wynikającego z zarządzenia Nr 31. W przypadku dwóch skontrolowanych komend z terenu województwa dolnośląskiego (tj. KMP w Legnicy i KPP w Bolesławcu) ustalono, że każdorazowo po zaistnieniu wypadku ze skutkiem śmiertelnym sporządzane były analizy takiego zdarzenia. Zawierały one m.in. opis drogi (rodzaj drogi i jej przebieg), a także okoliczności zaistnienia wypadku drogowego. Prezentowano także informacje dotyczące zdarzeń na odcinku drogi, na którym doszło do wypadku (w układzie tabelarycznym, podając w rozbiu na okres danego roku do dnia zdarzenia oraz trzy kolejne lata wstecz, liczbę wypadków, zabitych, rannych oraz kolizji), informacje o kierującym, w tym okresu posiadania uprawnień oraz zarejestrowanych przypadków naruszenia przepisów ruchu drogowego. W podsumowaniu takich analiz zobowiązywano się do podjęcia działań mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, podawano również skład zespołu ds. poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym (w skład którego oprócz funkcjonariuszy WRD wchodził również przedstawiciel zarządcy drogi oraz – w niektórych przypadkach – biegły z zakresu rekonstrukcji wypadków drogowych).

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 2 zarządzenia nr 31 elementem miesięcznych lub kwartalnych informacji o stanie brd sporządzanych przez komendantów miejskich (powiatowych) Policji ma być wykaz miejsc szczególnie niebezpiecznych, tj. miejsc kumulacji zdarzeń drogowych. Wyniki kontroli NIK przeprowadzonych w latach poprzednich wykazały, że obowiązek typowania takich miejsc był także jednym z elementów policyjnego „Krajowego Programu poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym na lata 2015–2016”, przy czym dotyczył on miejsc niebezpiecznych wyłącznie dla tej grupy uczestników ruchu drogowego.

Komendant Główny Policji nie ustalił jednak sposobów realizacji tego zadania. Zobowiązując jednostki wykonawcze Policji do typowania tego rodzaju miejsc, pozostawiono im praktycznie nieograniczoną swobodę odnośnie sposobu jego wdrożenia, co uniemożliwiało dokonanie oceny działań Policji w powyższym zakresie. Nie określono w szczególności przesłanek,

Niektóre jednostki sporządzały analizy po zdarzeniach ze skutkiem śmiertelnym

Typowanie miejsc szczególnie niebezpiecznych

których zaistnienie nakładałoby obowiązek wyznaczenia danego miejsca jako niebezpiecznego lub co najmniej przeprowadzenia pogłębionych analiz, pozwalających na diagnozę zagrożeń w danym miejscu.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, NIK po kontroli nr P/16/035 wnioskuje o określenie na poziomie krajowym metodyki typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych. Wniosek ten mógłby zostać zrealizowany poprzez określenie podstawowych zasad, jakie powinny być uwzględnione przez podmioty realizujące to zadanie, m.in. odnośnie okresu porównawczego stanowiącego podstawę analizy danych statystycznych oraz maksymalnej długości odcinka drogi, w odniesieniu do którego dane te podlegałyby porównaniu. Jednocześnie zasadnym, w ocenie NIK, było rozważenie możliwości rozszerzenia definicji „miejsc niebezpiecznych”, tak by możliwe było wykorzystanie innych – niż kumulacja zdarzeń drogowych – narzędzi ich identyfikacji, w szczególności w oparciu o szacowanie ryzyka.

Zasady typowania miejsc niebezpiecznych dla pieszych określono w programie krajowym

NIK ustaliła, że w „Krajowym Programie działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na lata 2018–2020” zostały ujęte metody typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych. Zgodnie z założeniami, typowanie odbywało się w następujący sposób:

- na podstawie danych SEWiK: kierownicy jednostek Policji wskazują na 3-letni okres (weryfikowany co pół roku) miejsca szczególnie niebezpieczne, uwzględniając m.in. kryterium liczby zdarzeń (kolizji i wypadków) na danym obszarze lub wytypowane wspólnie z zarządcami dróg w oparciu o własne kryteria uwzględniające m.in. liczbę zaistniałych zdarzeń z udziałem pieszych (metoda I);
- w oparciu o charakterystykę rejonu, w tym odczucia społeczne, wskazując miejsce, w którym ryzyko potrącenia pieszego jest stosunkowo duże lub oczekiwania społeczności lokalnej wskazują na duży stopień poczucia zagrożenia, niezależnie od zaistniałych zdarzeń drogowych (metoda II).

Na podstawie przyjętej metodyki Wydziały RD w komendach wojewódzkich (Stołecznej) Policji co pół roku dokonywały zestawienia lokalizacji miejsc niebezpiecznych za cały garnizon, a zweryfikowany wykaz, wraz ze współrzędnymi geograficznymi, przekazywano do BRD KGP.

Nie doprecyzowano zasad typowania miejsc niebezpiecznych w zarządzeniu Nr 31

Pomimo wskazania sposobu typowania miejsc niebezpiecznych dla pieszych w ww. Krajowym Programie, w zarządzeniu Nr 31 nie dokonano zmiany (doprecyzowania) definicji „miejsc szczególnie niebezpiecznych”. Komendant Główny Policji wyjaśnił, że doświadczenia komórek ruchu drogowego nie uzasadniały wypracowania jednej uniwersalnej definicji mającej zastosowanie dla jednostek organizacyjnych Policji realizujących zadania na różnych poziomach (lokalnym, regionalnym i krajowym) i odnoszącej się do wszystkich obszarów identyfikowanych zagrożeń. W tej kwestii, szczególną rolę odgrywa analiza stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego sporządzana na każdym szczeblu przez właściwe jednostki organizacyjne Policji.

Praktyka typowania miejsc niebezpiecznych w KMP/KPP

Wyniki kontroli przeprowadzonych w jednostkach wykonawczych Policji wskazują, że sposób typowania miejsc niebezpiecznych, w celu realizacji obowiązku wynikającego z zarządzenia Nr 31, nie został określony przez

jednostki zwierzchnie (KWP), lecz co do zasady wypracowywany był przez Komendantów skontrolowanych jednostek, także przy zastosowaniu kryteriów analogicznych jak w przypadku ww. Krajowego Programu. Typowanie tego rodzaju miejsc odbywało się najczęściej na podstawie analiz brd – podstawowym kryterium była liczba zdarzeń drogowych zaewidencjonowanych w systemie SEWiK na danej drodze/ulicy/skrzyżowaniu (z podziałem na wypadki, kolizje, osoby zabite i ranne w odniesieniu do czasu występowania, czasem także z podziałem na zmiany patroli). Uwzględniane były także zgłoszenia społeczności lokalnych oraz doświadczenia funkcjonariuszy Policji wynikające z codziennej obserwacji ruchu drogowego, w tym występowania niebezpiecznych sytuacji (incydentów), które stwarzały ryzyko wystąpienia zdarzenia drogowego (np. jak w przypadku KPP w Kędzierzynie Koźlu przekraczanie dopuszczalnych prędkości, wymuszanie pierwszeństwa przejazdu oraz wymuszanie pierwszeństwa na pieszych).

Niestety, podobnie jak w latach poprzednich, brak doprecyzowania zapisów zarządzenia Nr 31 co do kryteriów typowania miejsc niebezpiecznych lub ograniczenie się wyłącznie do kryterium kumulacji występowania zdarzeń drogowych, prowadził do sytuacji, w których jako niebezpieczne wskazywane były główne miejskie arterie komunikacyjne i drogi przelotowe miast na całej ich długości, charakteryzujące się największym natężeniem ruchu, która to okoliczność przekładała się na ryzyko wystąpienia zdarzenia drogowego.

Przykłady

W przypadku **KMP w Częstochowie** jako miejsca niebezpieczne, tj. z największą ilością zdarzeń, wyszczególniono łącznie 19 ulic, np. al. Wojska Polskiego (58 zdarzeń), al. Jana Pawła II (33 zdarzenia), ul. Jagiellońska (26 zdarzeń), al. Wolności (24 zdarzenia), ul. Kilińskiego (21 zdarzeń), al. Niepodległości (20 zdarzeń).

W informacjach opracowanych przez **KMP w Gdyni** jako miejsca szczególnie niebezpieczne wymieniano ulice (najczęściej sześć, na całej długości, tj.: Obwodowa, Kwiatkowskiego, Morska, Świętojańska, Wiczlińska, Al. Zwycięstwa).

Komendant Miejski Policji w Opolu wskazał, iż poza miastem najbardziej zagrożonymi trasami były autostrada A4 oraz drogi krajowe nr 46, nr 45 i nr 94, jak również droga wojewódzka nr 454.

Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny wskazuje, że tak duży poziom ogólności miejsc uznanych za szczególnie niebezpieczne może utrudniać prawidłowe dyslokowanie patroli do służby na drogach. Ma to tym istotniejsze znaczenie, że dane gromadzone przez Policję pozwalają na bardziej szczegółowe wskazanie tego typu lokalizacji (np. konkretnego odcinka drogi, skrzyżowania lub przejścia dla pieszych).

W trakcie kontroli stwierdzono także przypadki poddające w wątpliwość wiarygodność analiz przeprowadzonych przez poszczególnych Komendantów w zakresie typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych:

- dane dotyczące miejsc szczególnie niebezpiecznych w 2019 r. zostały skopiowane przez funkcjonariuszy KMP w Opolu z analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego za 2018 r., w wyniku czego za szczególnie niebezpieczne nie zostało uznanych sześć niebezpiecznych skrzyżowań, na których doszło do znacznej liczby zdarzeń drogowych, także z osobami rannymi;

- w informacjach miesięcznych opracowanych przez KPP w Zgierzu za okres od stycznia do sierpnia 2020 r. wskazywano dokładnie te same miejsca niebezpieczne, tj. dziewięć głównych ciągów komunikacyjnych Zgierza, Aleksandrowa Łódzkiego, Główna, Strykowa oraz obwodnicy Ozorkowa, bez szczegółowego wskazania konkretnego odcinka drogi (km), skrzyżowania, czy numeru posesji bądź współrzędnych GPS. W informacjach nie zawarto też żadnych wniosków i rekomendacji. Ponadto, nie wykazano sześciu miejsc (lokalizacji) niebezpiecznych dla ruchu, pomimo iż Naczelnik WRD uwzględnił je w dyslokacjach służby w wybranych dniach sierpnia i września 2020 r., jako miejsca wzmożonej kontroli kierujących quadami i motocyklami typu CROSS oraz miejsca niebezpieczne dla rowerzystów.

Miejsca szczególnie niebezpieczne typowane były także na potrzeby realizowanych lokalnie programów na rzecz bezpieczeństwa wskazanej grupy uczestników ruchu drogowego, przede wszystkim pieszych i rowerzystów (np. KMP w Gdyni, KMP w Bielsko-Białej oraz KMP w Częstochowie). Podstawą ich doboru, podobnie jak w przypadku opisanego powyżej „Krajowego Programu działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na lata 2018–2020”, były dane zawarte w systemie SEWiK, a także charakterystyka rejonu, w tym odczucia społeczne (na terenie KPP w Bolesławcu w latach 2018–2020 wyznaczono łącznie dziewięć miejsc na terenie powiatu, w których dochodziło do zdarzeń z udziałem rowerzystów oraz osiem miejsc, gdzie dochodziło do zdarzeń z udziałem pieszych).

Dyslokacja patroli
była najczęściej właściwa

NIK nie wniosła zasadniczych zastrzeżeń co do sposobu ustalania dyslokacji służby na drogach w poddanych kontroli komendach miejskich/powiatowych Policji. Dokonując dyslokacji kierowano się przede wszystkim analizami stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i porządku publicznego (miejsca szczególnie niebezpieczne) oraz zagrożeniami przestępczością na drogach (z zastrzeżeniami opisanymi powyżej). Przy dyslokacji patroli oraz wyznaczaniu konkretnych zadań, odprawiający do służby posiłkowali się także informacjami z pionów kryminalnych, spostrzeżeniami policjantów, które były zgłaszane podczas odpraw do służby, a także wnioskami kierowanymi przez obywateli.

Przykłady

W przypadku **KPP w Bolesławcu** wspólna służba patrolu z Żandarmerią Wojskową 18 września 2020 r. na terenie gminy Osiecznica wynikała m.in. z pisma wójta tej gminy dotyczącego przekraczania prędkości przez samochody ciężarowe w miejscowości Świętoszów.

W okresie sierpień-wrzesień 2020 r. do **KPP w Zgierzu** wpłynęły trzy skargi w sprawie powtarzających się nielegalnych wyścigów samochodowych i motocyklowych na Osiedlu 650-lecia w Zgierzu. Wnioski dotyczące tych zgłoszeń zostały uwzględnione przy dokonywaniu dyslokacji w godzinach nocnych i popołudniowych we wszystkich wytypowanych do analizy dniach.

Patrole **KMP w Opolu** kierowane były 22 września 2020 r. w miejsca wskazane w dwóch wnioskach, złożonych przez osobę prywatną oraz przez pracownika Urzędu Gminy Łubniany, dotyczących przekraczania dozwolonych prędkości.

Jednocześnie braki kadrowe występujące w innych komórkach skontrolowanych jednostek Policji, były przyczyną wykonywania zadań niezwiązanych z brd²⁰⁵ przez funkcjonariuszy komórek ruchu drogowego.

W okresie objętym kontrolą wszystkie skontrolowane komendy realizowały działania na rzecz brd w ramach planów (programów) przygotowanych centralnie, przez komendy wojewódzkie Policji oraz WRD. Plany koncentrowały działania Policji na wybranych grupach uczestników ruchu drogowego (piesi, motocykliści, rowerzyści), jak również na przeciwdziałaniu zagrożeniom ze strony uczestników ruchu (prędkość, alkohol, narkotyki), środkach komunikacji (autokary, busy, pojazdy uprzywilejowane, pojazdy do nauki jazdy, taxi, pojazdy ciężarowe), w okresach wzmożonego ruchu (weekendy, ferie, święta) oraz odcinkach dróg, np.: w KPP w Kędzierzynie-Koźlu przy ustalaniu lokalizacji miejsc pełnienia służby uwzględniano realizację zadań m.in. w ramach akcji: Wakacje, Woda 2020, Ostatni Weekend Wakacji (31 sierpnia 2020 r.); Road Safety Days oraz Kaskadowy Pomiar Prędkości (18 września 2020 r.); Demeter VI²⁰⁶, THUNDER 2020²⁰⁷ (18, 27 września 2020 r.); Broń 2020²⁰⁸ (27 września 2020 r.).

Stwierdzono także przypadki, w których bezpośredni wpływ na dyslokację patroli do służby miał obowiązujący w Polsce stan pandemii. Ustalono na przykład, że 21 września 2020 r. w godzinach od godz. 6:00 do godz. 12:00 żaden z policjantów WRD nie patrolował obszaru działania KMP w Legnicy (ich obowiązki przejęły patrole jednostek ościennych). Przyczyną było zawieszenie działalności Wydziału od 20 września (od godz. 14:00) do 21 września 2020 r. (do godz. 12:00) z powodu konieczności przeprowadzenia dezynfekcji pomieszczeń po wystąpieniu przypadku zakażenia policjanta wirusem SARS-CoV-2.

Zgodnie z zarządzeniem Nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 lutego 2017 r. w sprawie metod i form prowadzenia sprawozdawczości w Policji²⁰⁹ z każdej służby, indywidualnie dla każdego policjanta istnieje obowiązek sporządzenia „Karty statystycznej czynności policjanta ruchu drogowego” (nr XIII/2). W karcie odnotowuje się – wprowadzane do systemu teleinformatycznego – dane dotyczące m.in. wykorzystania czasu w służbie, liczby legitymowanych osób, liczby podjętych czynności kontrolnych w ruchu drogowym w stosunku do pieszych, kierujących i pasażerów oraz liczby ujawnionych naruszeń w ruchu drogowym oraz sposób ich zakończenia i rozstrzygnięcia. Na podstawie tych danych opracowuje się statystyki

Obowiązki w zakresie sporządzania karty statystycznej

²⁰⁵ Obsługę zgłoszeń w zakresie m.in. interwencji domowych, kradzieży sklepowych, a także zadań związanych z ogłoszeniem stanu epidemii.

²⁰⁶ Akcja realizowana w dniach 14 września–10 października 2020 r. w celu wyeliminowania nielegalnego przemieszczania odpadów.

²⁰⁷ Ujawnianie czynów zabronionych dotyczących przewozu i obrotu wewnętrznego okazami roślin i zwierząt gatunków objętych przepisami UE dotyczącym CITES.

²⁰⁸ Akcja realizowana w dniach 21-27 września 2020 r. polegająca na kontroli osób, miejsc, pojazdów – skierowana na nielegalne posiadanie broni, obrót amunicją i materiałami wybuchowymi.

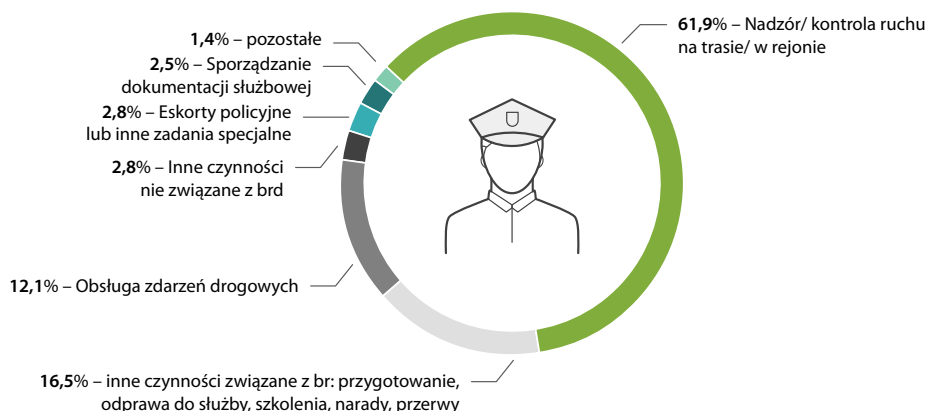
²⁰⁹ Dz. Urz. KGP poz. 8, ze zm. – z dniem 1 stycznia 2021 r. weszło w życie zarządzenie nr 37 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie metod i form prowadzenia sprawozdawczości w Policji (Dz. Urz. KGP poz. 67).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ogólnopolskie. Natomiast w notatniku służbowym policjant dokumentuje czynności służbowe, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz inne, niezbędne informacje, dotyczące przebiegu służby.

Infografika nr 18

Wykorzystanie czasu w służbie Funkcjonariuszy Pionu Ruchu Drogowego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych KGP.

Analiza danych statystycznych w ujęciu ogólnopolskim dotyczących wykorzystania przez funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego czasu w służbie wykazała, że najwięcej czasu (ponad 60% w I półroczu 2020 r.) wykorzystanych zostało na nadzór/kontrolę ruchu na trasie (w rejonie). Warto także zauważyć, że w okresie tym o 37% więcej czasu funkcjonariusze poświęcili na inne czynności związane z brd²¹⁰ (łącznie 1030,7 tys. godzin) niż na obsługę zdarzeń drogowych (754,3 tys. godzin, w tym 124,1 tys. godzin na sporządzanie dokumentacji służbowej).

Weryfikacja rzetelności zapisów karty czynności z notatnikami służbowymi policjantów wykazała znaczne rozbieżności

W trakcie kontroli przeprowadzonych w 10 jednostkach wykonawczych Policji dokonano weryfikacji prawidłowości danych zawartych w kartach statystycznych wybranych funkcjonariuszy pionu rd z zapisami ich notatników służbowych. Poza jednym przypadkiem (KPP w Bolesławcu) niezgodności w zakresie ewidencjonowania danych statystycznych dotyczących pełnionej służby w systemie SESPól stwierdzono we wszystkich jednostkach, co może wskazywać, iż problem ten ma charakter systemowy, skutkujący ograniczoną wiarygodnością danych ogólnopolskich, i wymaga podjęcia przez Komendanta Głównego Policji zdecydowanych działań nadzorczych.

Jednym z kryteriów, którym kierowano się dobierając próbę kontrolną do badania był krótki czas jaki upłynął pomiędzy terminem patrolu, którego zapisy były weryfikowane, a czynnością weryfikacji przez kontrolerów. Pomimo tego dwóch funkcjonariuszy KMP w Częstochowie, w których kartach statystycznych stwierdzono nieprawidłowości, nie pamiętało czy wprowadzali informacje do systemu SESPól osobiście. W przypadku KMP w Legnicy 10 funkcjonariuszy (wszyscy poddani weryfikacji) wyjaśnili, że nie pamiętali czy kartę statystyczną (w SESPól) wypełniali osobiście, czy wykonywał to ktoś za nich.

²¹⁰ Przygotowanie, odprawa do służby, szkolenia, narady, przerwy.

Kontrola przeprowadzona w KMP w Częstochowie wykazała ponadto inny problem, a mianowicie ograniczenia w dostępie do sprzętu przy wprowadzaniu danych (dostępne były dwa komputery, a w przypadku prowadzonej odprawy – tylko jeden²¹¹). Odnosząc się do wypełniania kart statystycznych przez policjantów i ograniczeń sprzętowych Naczelnik WRD wyjaśnił, że funkcjonariusze mają obowiązek wprowadzania danych do systemu indywidualnie, jednakże z uwagi na niewystarczającą liczbę stanowisk komputerowych, możliwości wprowadzenia danych do systemu były ograniczone. W praktyce funkcjonariusz, który zalogował się jako pierwszy, wprowadzał na swojej karcie wyniki podawane ustnie przez innych funkcjonariuszy. Funkcjonariusz wprowadzający dane statystyczne nie miał wglądu do notatnika służbowego funkcjonariusza, który podawał swoje wyniki. W takiej sytuacji mogło dojść do rozbieżności w zakresie wprowadzanych danych w porównaniu z zapisami w notatnikach służbowych.

Stwierdzone rozbieżności dotyczące kart statystycznych w systemie SESPól oraz notatników służbowych funkcjonariuszy dotyczyły np.:

w karcie z 27 sierpnia 2020 r. funkcjonariusza KPP w Kędzierzynie-Koźlu zawarto informację o trzech pouczeniach oraz o dwóch mandatach karnych, natomiast z treści notatnika służbowego wynikało, że funkcjonariusz udzielił w tym dniu pięciu pouczeń i nie nałożył żadnego mandatu karnego. Ponadto w karcie z 31 sierpnia 2020 r. zawarto informację na temat jednego pouczenia, podczas gdy w notatniku służbowym nie odnotowano wzmianki o zastosowaniu tego środka prawnego. W SESPól zawarto także informację o zatrzymaniu dowodu rejestracyjnego, mimo braku udokumentowania tego faktu w notatniku służbowym;

w jednym przypadku funkcjonariusz KPP w Wejherowie odnotował w systemie SESPól interwencję w zakresie pieszego uczestnika ruchu drogowego, podczas gdy w rzeczywistości dotyczyła ona kradzieży w sklepie;

w przypadku sześciu funkcjonariuszy KMP w Legnicy liczba godzin służby wykazana w systemie SESPól znacznie (pow. 1h) różniła się od sumy godzin odnotowanych w notatniku, a różnice wyniosły od 1 h i 25 min. do 5 h. Jednocześnie, w przypadku dwóch funkcjonariuszy liczba legitymowanych osób wykazana w systemie SESPól różniła się od liczby tych czynności wpisanych w notatnikach;

w jednym przypadku policjant KPP w Piotrkowie Trybunalskim w notatniku służbowym²¹² odnotował dwa wykroczenia popełnione przez kierujących samochodem ciężarowym i zakwalifikował je jako „inne wykroczenia”, podczas gdy w systemie SESPól wykroczenia te ujęto jako „przewożenie dziecka w pojeździe poza fotelikiem ochronnym lub innym urządzeniem”.

Należy także zwrócić uwagę na stwierdzoną w trakcie kontroli w KPP w Zgierzu praktykę skutkującą nierzetelnym wypełnianiem notatników służbowych. Przyjęto bowiem zasadę „dzielenia się” wynikami wykonanych czynności pomiędzy policjantami wspólnie pełniącymi służbę patrolową

²¹¹ Liczba stanowisk pozwalających na wprowadzenie danych do systemu SESPól została zwiększona w trakcie kontroli do z dwóch do 13.

²¹² Zapisy w dniu 17 września 2020 r.

Piesi wciąż objęci są działaniami represyjnymi Policji w stopniu większym niż zagrożenie, które powodują

(tzn. wystawienie jednego mandatu karnego odnotowywali w notatnikach wszyscy funkcjonariusze wchodzący w skład patrolu, podczas gdy policjant niewystawiający mandatu powinien odnotować w notatniku jedynie asystę przy czynności, np. kontroli).

Po kontroli nr P/16/035, której przedmiotem były działania m.in. Policji na rzecz bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, Najwyższa Izba Kontroli sformułowania wniosek wskazujący na zasadność intensyfikacji działań Policji w zakresie egzekwowania odpowiedzialności kierujących pojazdami za naruszenia przepisów o bezpieczeństwie pieszych w celu zapewnienia adekwatnej reakcji Policji do zagrożenia stwarzanego przez tych uczestników ruchu drogowego.

Komendant Główny Policji wskazał, że realizacja wniosku znalazła potwierdzenie zarówno w Krajowym Programie działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na lata 2018–2020, jak również w Ramowych założeniach do wypracowania wojewódzkich programów ukierunkowanych na bezpieczeństwo rowerzystów na lata 2018–2020. W obu dokumentach przyjęto, że działania muszą być realizowane w sferze nadzoru przede wszystkim wobec kierujących pojazdami, którzy naruszają prawa pieszych i rowerzystów.

Zagadnienie to uwzględniono również w „Planie działań kontrolno-prewencyjnych na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego w 2019 roku”. W planie określono nowe założenia do realizacji działań NURD jako „mające na celu poprawę bezpieczeństwa pieszych i kierujących rowerami oraz egzekwowanie stosowania się uczestników ruchu do przepisów dotyczących relacji kierujący pojazdem – pieszy oraz kierujący pojazdem mechanicznym – kierujący rowerem”. Zaznaczono też, że podczas realizacji działań należy skoncentrować aktywność policjantów w stosunku do kierujących pojazdami, niestosujących się do przepisów o zachowaniu wobec pieszych i rowerzystów.

Komendant Główny Policji ponadto zapewnił, że szczególny nacisk na egzekwowanie odpowiedzialności przede wszystkim kierujących pojazdami za naruszenia przepisów o bezpieczeństwie pieszych i rowerzystów został wyartykułowany w projektowanych krajowych programach na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na lata 2021–2023. Wskazał też, że kwestia zwiększenia nadzoru wobec kierujących pojazdami na przejściach dla pieszych będzie od 2021 r. miernikiem do budżetu zadaniowego na lata 2021–2023. Podjęto również działania zmierzające do modyfikacji formularza XIII/2 w SESPól, co pozwoliłoby na bieżące monitorowanie zarówno czasu służby poświęconej przez policjantów na nadzór w okolicy przejść dla pieszych, jak również skali przypadków przekroczeń dopuszczalnej prędkości przez kierowców w tych miejscach.

Najwyższa Izba Kontroli, po kontroli nr P/20/038 stwierdziła, iż pomimo wdrożonych rozwiązań oddziaływanie Policji – pomimo ograniczonych sił i środków – wciąż koncentrowało się w znacznej mierze na egzekwowaniu odpowiedzialności pieszych za naruszenia przepisów. Działo się to pomimo tego, że ze statystyk policyjnych wynikało, iż w okresie objętym kontrolą większość wypadków z udziałem pieszych nie została przez nich

zawiniona²¹³, a wypadki przez nich spowodowane zagrażały przede wszystkim nim samym. Choć stwierdzone dysproporcje nie były tak rażące jak w latach poprzednich, to i tak wciąż piesi w sposób nieproporcjonalnie wysoki w stosunku do zagrożenia, które powodowali, objęci byli działaniami represyjnymi ze strony Policji – w 2019 r. w stosunku do kierujących zastosowano 3842 tys. środków prawnych (mandaty karne, pouczenia, wnioski o ukaranie), podczas gdy byli oni sprawcami 412 379 zdarzeń drogowych (stosunek 9:1). W tym samym okresie w stosunku do pieszych zastosowano 226,2 tys. środków prawnych, przy czym byli oni sprawcami 4320 zdarzeń drogowych (stosunek 52:1). W 2016 r. ww. relacja kształtowała się na poziomie 9:1 (kierujący) i 86:1 (piesi).

Poprawiające się tendencje można było także zaobserwować w przypadku większości skontrolowanych jednostek Policji, niemniej jednak w trzech – KPP w Wejherowie, KMP w Opolu i KMP w Legnicy – skala stwierdzonych dysproporcji wskazuje na ich rażący charakter, np.: funkcjonariusze KPP w Wejherowie w 2019 r. w stosunku do kierujących pojazdami zastosowali 13 547 środków prawnych, podczas gdy byli oni sprawcami 2263 zdarzeń drogowych (stosunek 6:1). W tym samym okresie w stosunku do pieszych zastosowano 2058 środków prawnych, przy czym byli oni sprawcami 26 zdarzeń drogowych (stosunek 79:1). W 2016 r. ww. relacja kształtowała się na poziomie 8:1 (kierujący) i 136:1 (piesi).

Analiza danych statystycznych za lata 2016–2019 wykazała ponadto, że w 2019 r. nastąpił spadek nałożonych mandatów karnych wobec kierujących pojazdami w stosunku do 2016 r. (o 20,3%²¹⁴) przy jednoczesnym wzroście spowodowanych przez nich zdarzeń drogowych o 8,9%²¹⁵. W okresie tym zaobserwować można było także znaczny, bo ponad czterokrotny²¹⁶, wzrost zastosowanych w stosunku do kierujących pojazdami pouczeń. Jednocześnie o 50,2% zmniejszyła się liczba środków prawnych zastosowanych wobec pieszych (mandatów karnych – o 71,3%), czemu towarzyszył spadek spowodowanych przez nich zdarzeń drogowych o 18,6%.

²¹³ Zgodnie ze statystykami Policji w 2019 r. kierujący pojazdami spowodowali 26 534 z 30 288 wypadków ogółem (87,6%), natomiast piesi – 1879 wypadków (6,2%). W 2019 roku odnotowano 7005 wypadków z udziałem osób pieszych (23,1% ogółu), w których zginęło 793 pieszych (27,3% ogółu), a 6361 odniosło obrażenia ciała (17,9% ogółu). Zdarzenia z udziałem pieszych to w większości zdarzenia zakwalifikowane jako „najeżdżanie na pieszego”, pozostałe to inne zdarzenia, w których pieszy został poszkodowany, np. w wyniku zderzenia dwóch pojazdów, a następnie wjeżdżania pojazdu na chodnik, wjeżdżania w wiatę przystanku komunikacji, uderzenie w słup lub znak, który przewracając się uderzył w pieszego lub też pieszy przyczynił się do powstania wypadku drogowego nie doznając w nim obrażeń ciała. W przypadku zdarzeń drogowych z ustalonym rodzajem „najeżdżanie na pieszego” (w 2019 r. miało miejsce 7005 tego typu zdarzeń), sprawcą większości także byli kierujący pojazdami (w 2019 r. w 4591 przypadkach, tj. 65,6%).

²¹⁴ Z 3 132 591 (w 2016 r.) do 2 496 140 (w 2019 r.).

²¹⁵ Z 378 734 (w 2016 r.) do 412 379 (w 2019 r.).

²¹⁶ Z 228 968 (w 2016 r.) do 1 166 629 (w 2019 r.).

5.3.2. Inspekcja Transportu Drogowego

Struktura ITD
nie uległa zmianie

W wystąpieniu pokontrolnym z 10 grudnia 2013 r.²¹⁷ skierowanym do Głównego Inspektora Transportu Drogowego podkreślono, iż równoległe funkcjonowanie WITD oraz delegatur terenowych GITD mogło powodować wątpliwości dotyczące podziału zadań i kompetencji między tymi podmiotami oraz generować dodatkowe, nieuzasadnione koszty. Ujednolicenie struktur ITD (np. poprzez przejęcie zadań WITD przez delegatury terenowe zgodnie z założeniami obowiązującego w tamtym czasie regulaminu organizacyjnego GITD) mogłoby pozytywnie wpłynąć na elastyczność działań i racjonalizację wydatków na utrzymanie tych struktur.

GITD podejmowało próbę zainicjowania prac legislacyjnych, lecz żadna z nich nie zakończyła się powodzeniem. Ostatnia z nich miała miejsce w 2017 r., kiedy to w związku z niedokonaniem wpisu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projektu ustawy o Inspekcji Transportu Drogowego, podjęto pracę nad opracowaniem kolejnej nowelizacji ustawy o transporcie drogowym. Pismem z 13 marca 2018 r. przekazano do Ministerstwa Infrastruktury projekt tej ustawy, w której zaproponowano wyłączenie wojewódzkich inspektorów transportu drogowego ze struktur wojewódzkiej administracji zespolonej i zorganizowanie całej Inspekcji w ramach administracji niezespolonej podległej Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego, likwidację 10 delegatur terenowych GITD oraz przekazanie kompetencji systemu fotoradarów i kontroli prędkości w ramach CANARD do KGP. Projekt uzyskał negatywną rekomendację Centrum Analiz Strategicznych i nie został wpisany do wykazu prac legislacyjnych.

Zdjęcie nr 4

Urządzenie rejestrujące zainstalowane w Warszawie na Moście Poniatowskiego



Źródło: materiały kontrolne NIK.

²¹⁷ Sygn. KPB-4110-01-01/2013 (R/13/001)

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą CANARD wykorzystywało 485 szt. urządzeń rejestrujących:

- według stanu na koniec 2018 r.: na drogach krajowych – 455, na drogach wojewódzkich – dziewięć, na drogach powiatowych – pięć, na drogach gminnych – 14, urządzenia oczekujące na instalację, zakupione spoza Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – dwa;
- według stanu na koniec 2019 r.: na drogach krajowych – 450, na drogach wojewódzkich – 13, na drogach powiatowych – pięć, na drogach gminnych – 15, urządzenia oczekujące na instalację, zakupione spoza POIŚ – dwa;
- według stanu na I półrocza 2020 r.: na drogach krajowych – 440, na drogach wojewódzkich – 23, na drogach powiatowych – pięć, na drogach gminnych – 16, urządzenia oczekujące na instalację, zakupione spoza POIŚ – jedno.

Należy zauważyć, iż w Polsce – w porównaniu do innych państw europejskich – wciąż zainstalowanych jest relatywnie mało urządzeń rejestrujących, zarówno w liczbach bezwzględnych²¹⁸, jak i przeliczeniu na 1000 km² powierzchni.

W ww. wystąpieniu pokontrolnym z 10 grudnia 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również, że niewystarczające zasoby kadrowe GITD, w tym w szczególności dotyczące CANARD, były jedną z głównych przyczyn braku wydajności systemu nadzoru nad ruchem drogowym. Natomiast wyniki kontroli nr P/18/061 wykazały, że liczba pracowników CANARD na koniec lat 2015–2018 odbiegała od założeń przyjętych w projekcie (320 osób) kolejno o 100, 93, 101 i 77 osób, przy jednocześnie wysokiej rotacji kadry, sięgającej w 2018 r. aż 90%. Sytuacja ta ma konkretny wymiar finansowy, bowiem NIK już podkreślała, że dostosowanie zatrudnienia w CANARD do liczby założonej w studium wykonalności projektu wiązałoby się z kosztem ok. 5,5 mln zł rocznie, odpowiadającym jedynie 0,7% kar nienależonych przeciętnie w roku na sprawców wykroczeń drogowych (788,7 mln zł).

Trudno jest racjonalnie wyjaśnić przyczyny, dla których pomimo upływu wielu lat od rozpoczęcia realizacji systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, stan zatrudnienia w CANARD nie osiągnął poziomu wynikającego z założeń przyjętych w projekcie. Stało się tak pomimo tego, że CANARD systematycznie kierowało wnioski, w tym do Ministra Infrastruktury oraz Ministra Finansów, o zwiększenie środków na dodatkowe etaty. Wskazywano w nich m.in. problemy z osiągnięciem właściwego stanu zatrudnienia i podkreślano możliwość utraty płynności funkcjonowania jednostki organizacyjnej wynikającej ze stosunku liczby rejestrowanych naruszeń i ryzyka związanego z rotacją kadr oraz trudnościami z pozyskaniem osób posiadających niezbędne kwalifikacje i doświadczenie w pracy.

W Polsce

– w porównaniu do innych państw UE – wciąż zainstalowanych jest relatywnie mało urządzeń rejestrujących

Pomimo, że problem braków kadrowych w GITD jest znany od lat, nadal pozostaje nierozwiązany

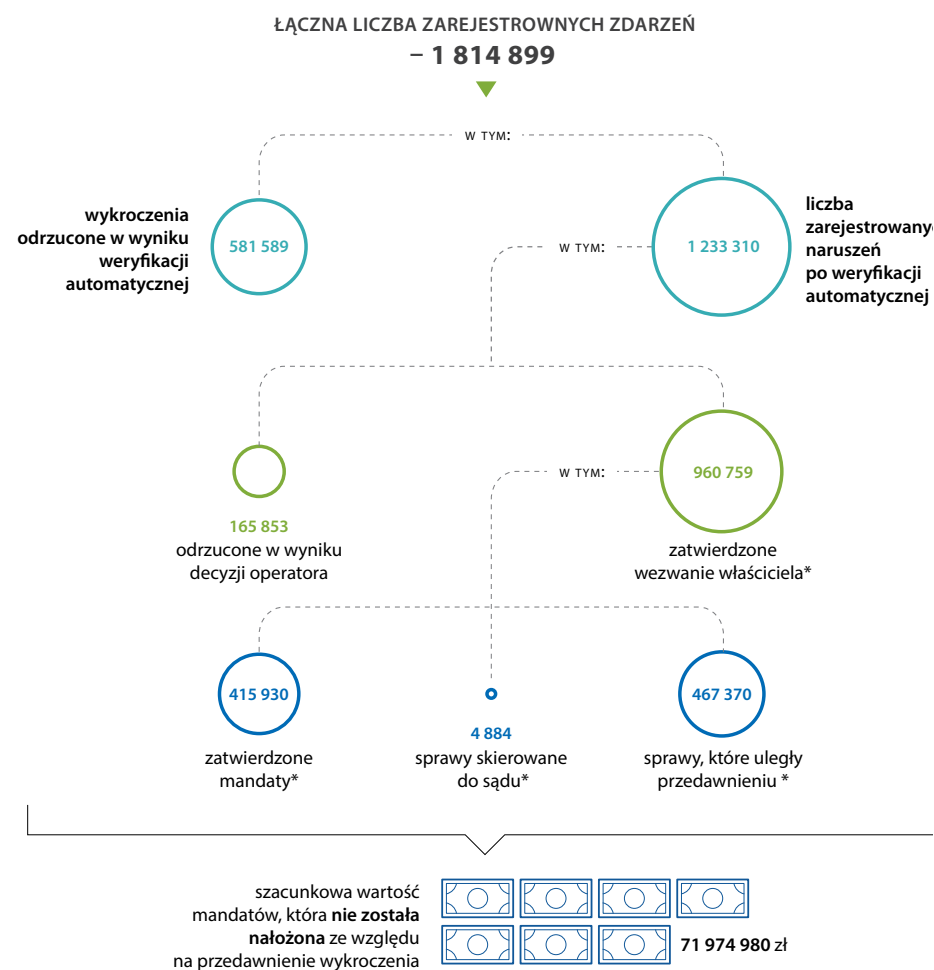
²¹⁸ We Włoszech – 10 552, w Wielkiej Brytanii – 6972, w Niemczech – 4652, we Francji – 3338, w Belgii – 2673 – najwięcej na km² (stan na 2020 r.) <https://www.statista.com/statistics/1201490/speed-cameras-permanent-traffic-countries-europe/>

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą, w wyniku stosowanych w CANARD procedur weryfikacyjnych, zatwierdzono wysłanie 2 796 206 wezwań do właścicieli pojazdów, w trakcie procedowania których wystawiono 1 375 720 mandatów i skierowano 8353 spraw do sądów. W samym tylko 2018 r. przedawnieniu uległo 467 370 (około 17%) spraw o szacunkowej wartości mandatów 71 974 980 zł.

Infografika nr 19

Wykroczenia przestwarzane przez system CANARD w 2018 r.



* mogły zostać uwzględnione dane z lat poprzednich

Źródło: opracowanie własne NIK.

Podejmowane były działania na rzecz poprawy skuteczności działań, jednak nie doprowadziły one do wdrożenia nowych rozwiązań

Tak jak i w latach poprzednich, także i w okresie 2019–2020 trwała korespondencja pomiędzy GITD a Departamentem Transportu Drogowego w MI dotycząca możliwości wdrożenia rozwiązań prawnych poprawiających skuteczność nakładania i ściągalności mandatów i grzywnien nakładanych za naruszenia przepisów ruchu drogowego, w tym poprawy skuteczności automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w kontekście zwiększenia zatrudnienia GITD.

GITD 14 czerwca 2019 r. zostało m.in. zobowiązane do przedstawienia wyników szczegółowej analizy dotyczącej zatrudnienia w CANARD, co miało umożliwić określenie skali problemu w zakresie braku zasob-

bów kadrowych. Analiza ta została przekazana do MI 13 sierpnia 2019 r. Niestety, działanie to nie doprowadziło do pozyskania dodatkowych etatów dla CANARD. Odpowiedź Dyrektora Departamentu Transportu Drogowego świadczy raczej o bagatelizowaniu problemu, niż o realnym wsparciu ze strony Ministerstwa Infrastruktury. Poinformował on bowiem GITD, o tym o czym wiadomo od wielu lat – a mianowicie, że skład osobowy CANARD jest niewystarczający dla prawidłowej i terminowej realizacji zadań w zakresie ujawniania za pomocą urządzeń rejestrujących naruszeń przepisów ruchu drogowego. Zalecił też działania usprawniające, w tym wprowadzenie jednolitej polityki płacowej w poszczególnych biurach GITD oraz w całej jednostce. W odpowiedzi Dyrektor Generalny GITD powiadomił MI 20 stycznia 2020 r., że podjęte działania usprawniające skutkowały zwiększeniem zatrudnienia w CANARD ze 122 do 134 pracowników, a wprowadzenie jednolitej polityki płacowej jest uzależnione od środków budżetowych. Wprowadzone działania usprawniające polegały m.in. na zmniejszeniu obciążenia pracą na stanowiskach związanych z obsługą CANARD poprzez nawiązanie współpracy z urzędami pracy, PFRON oraz uczelniami, w celu pozyskania stażystów i praktykantów. W ocenie NIK działania te mogą przynieść jedynie ograniczone, pozytywne skutki i nie stanowią systemowego rozwiązania problemu.

Podkreślić jednak należy, że w celu ograniczenia zakresu przedawnień GITD podjęto szereg działań technicznych, formalnych i organizacyjnych. Doprowadziły one, przy uwzględnieniu dostępnych zasobów kadrowych oraz w świetle obowiązujących przepisów prawa, do istotnego zwiększenia efektywności czynności realizowanych w ramach systemu. W ocenie CANARD, dalsze zwiększanie skuteczności czynności kontrolnych w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym możliwe będzie jedynie w przypadku uchwalenia zmian legislacyjnych umożliwiających większą automatyzację i uproszczenie procesów w ramach systemu, a także zwiększenia zatrudnienia w komórkach organizacyjnych GITD (CANARD, Biuro Finansowe) odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu.

Analogiczna sytuacja (braki kadrowe) może wystąpić także w przypadku realizowanego projektu CANARD II. Z przeprowadzonej w 2019 r. w CANARD analizy stanu zatrudnienia wynika, że zgodnie ze studium wykonalności projektu „Zwiększenie skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru ruchu drogowego” wymagany wzrost zatrudnienia w GITD w latach 2020–2023 wynosi 72 etaty, z czego w 2020 r. – 12 etatów, w 2021 r. – 22 etaty, w 2022 r. – 20 etatów i w 2023 r. – 18 etatów. W celu prawidłowego funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w okresie trwałości (2024 r.), z uwagi na wzrost natężenia ruchu drogowego oraz liczby obsługiwanych spraw, zatrudnienie w GITD powinno być zwiększone o kolejne 33 etaty (do 105).

Już w trakcie kontroli (II półrocze 2020 r.) ustalono, że brak zapewnienia co do możliwości zatrudnienia liczby osób wskazanych w studium wykonalności tego projektu spowodował odstępianie przez GITD od zakupu wyposażenia stanowisk pracy i sprzętu komputerowego. Wynikało to przede wszystkim z faktu, iż wydatki związane z zatrudnieniem nowych pracowników (wynagrodzenia) są finansowane z budżetu państwa i jest to okoliczność niezależna od GITD.

Istnieje ryzyko wystąpienia problemów kadrowych przy rozbudowie systemu

Wyniki kontroli nie wykazały także, aby sposób wyliczenia i celowość zwiększenia zatrudnienia w związku z wdrożeniem systemu CANARD II były kwestionowane (np. przez Ministerstwo Infrastruktury i Centrum Unijnych Projektów Transportowych). Pomimo tego postanowienia umowy o dofinansowanie nie uzależniały prawidłowości realizacji projektu od zapewnienia poziomu zatrudnienia wykazanego w jego dokumentacji aplikacyjnej.

W ocenie NIK analiza skuteczności funkcjonowania systemu elektronicznego nadzoru nad ruchem drogowym, poza ustalonymi już wskaźnikami, powinna uwzględniać dodatkowo także aspekty związane z potencjalnymi skutkami niewystarczającego poziomu zatrudnienia, w szczególności osób odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań w sprawach o naruszenia ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących. Najwyższa Izba Kontroli zwracała już uwagę na wymierne konsekwencje tej sytuacji, przede wszystkim liczbę wykroczeń ulegających corocznie przedawnieniu. Sytuacja taka może powodować także inne negatywne w odczuciu społecznym skutki, przede wszystkim poczucie bezkarności u kierujących przekraczających dozwolone prędkości, nierzadko w sposób zamierzony. Wydaje się też, że bez takich działań nie będzie możliwa realizacja wniosku sformułowanego przez NIK po kontroli P/18/061 dotyczącego wyeliminowania przedawnień w sprawach dotyczących wykroczeń ujawnionych w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

Progi wyzwolenia urządzeń rejestrujących ustalone zostały na zbyt wysokim poziomie

NIK po kontroli nr P/18/061 sformułowała w stosunku do Głównego Inspektora Transportu Drogowego wniosek dotyczący zaniechania ustalania progów wyzwolenia²¹⁹ urządzeń rejestrujących ponad dopuszczalną prędkość²²⁰.

Ustalenia kontroli nr P/20/038 potwierdziły, że w stacjonarnych urządzeniach rejestrujących wciąż programowano progi wyzwolenia ponad górny limit (tj. 11 km/h), określony w art. 129h ust. 5 pkt 3 PoRD²²¹. Nie można przy tym podzielić wyjaśnień Głównego Inspektora Transportu Drogowego, który wskazał, że w jego opinii w związku z uchYLENIEM z dniem 1 stycznia 2016 r. rozporządzenia Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej o warunkach lokalizacji, sposobie oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, GITD w swojej działalności może stosować się do wytycznych wynikających z art. 129h ust. 5 pkt 3 PoRD (wskazany przepis nie obowiązuje do rejestrowania wszystkich pojazdów, które poruszają się z prędkością większą niż 10 km/h).

²¹⁹ Rozumiany jako parametr ustawiany dla każdego urządzenia rejestrującego, inaczej – wartość prędkości, od której urządzenie rejestruje dane o wykroczeniu.

²²⁰ Nieprawidłowości w powyższym zakresie stwierdzone zostały także w trakcie kontroli nr R/13/001 „Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych” (wystąpienie pokontrolne nr KPB-4110-01-01/2013 z 10 grudnia 2013 r.).

²²¹ Przepis ten wprowadza „tolerancję” dla naruszeń do 10 km/h, które zgodnie z nim nie podlegają ujawnieniu w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, i stanowi delegację ustawową do wydania przez ministra właściwego do spraw transportu stosownego rozporządzenia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ocenie NIK stwierdzone w trakcie kontroli przypadki stanowiły naruszenie art. 129g ust. 1 lit. a PoRD dotyczącego ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania dopuszczalnej prędkości, zgodnie z którym GITD miał prawny obowiązek rejestracji wszystkich pojazdów, które przekroczyły dopuszczalną prędkość o 11 km/h i więcej. Działanie GITD polegające na ustawieniu parametrów pracy elementów automatycznego systemu nadzoru w sposób uniemożliwiający ujawnianie i rejestrowanie wszystkich naruszeń ponad określoną w przepisach tolerancję, należy ocenić jako nieprawidłowe. GITD powinna rejestrować wszystkie naruszenia powyżej 10 km/h, co ujawniłoby rzeczywistą skalę naruszeń przepisów w miejscach ustawienia fotoradarów. Jednakże, biorąc pod uwagę wydajność systemu, uniemożliwiającą obsługę wszystkich zarejestrowanych naruszeń, działania GITD powinny nadal koncentrować się, w pierwszej kolejności, na karaniu sprawców najpoważniejszych naruszeń. Jednocześnie Główny Inspektor powinien podejmować dalsze działania zmierzające do jak najszybszego pozyskania zasobów niezbędnych do prowadzenia postępowań w stosunku do wszystkich sprawców naruszeń przepisów lub/ oraz zmiany przepisów w zakresie trybu odpowiedzialności sprawców, która pozwoliłaby na większą automatyzację procesu karania. Jest to szczególnie istotne w związku z prowadzonymi pracami nad rozbudową systemu. W ocenie NIK, jeżeli zgodnie z aktualnie realizowanym projektem liczba fotoradarów ulegnie zwiększeniu o 358 urządzeń (o ok. 70%)²²², a posiadane w dyspozycji GITD zasoby, w tym w szczególności kadrowe, pozostaną bez zmian, to przy obecnym systemie odpowiedzialności za naruszenia (wykroczenia), skuteczność systemu w poszczególnych miejscach ustawienia urządzeń rejestrujących może ulec znacznemu obniżeniu.

W okresie objętym kontrolą GITD realizowało projekt „Zwiększenie skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w ramach działania 3.1. „Rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T oś priorytetowa III: Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego”²²³). Zgodnie z ww. dokumentem głównym celem realizowanego projektu ma być poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na krajowej sieci dróg publicznych. Wartość projektu (wynikającą z umowy o dofinansowanie) określono na kwotę 162 000,0 tys. zł, a okres realizacji na lata 2019–2023.

W ramach projektu przewidziano m.in. zakup 358 szt. nowych urządzeń rejestrujących dedykowanych na wszystkie kategorie dróg, rozbudowę infrastruktury teleinformatycznej, tj. dodanie nowych funkcjonalności

Prowadzona była rozbudowa systemu automatycznego nadzoru

²²² W stosunku do stanu na koniec I półrocza 2020 r.

²²³ Umowa o dofinansowanie nr POIS.03.01.00.00.0040/18-00 w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktury i Środowisko 2014–2020 podpisana 18 grudnia 2018 r. pomiędzy Centrum Unijnych Projektów Transportowych a GITD, zmieniona aneksem nr POIS.03.01.00-00-0040/18-01 z 26 lipca 2019 r.

podnoszących efektywność CPD CANARD poprzez integrację z bazami danych innych instytucji, zapewnienie zaplecza funkcjonalnego projektu (zakup sprzętu, oprogramowania oraz usług dodatkowych)²²⁴.

Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych (IV kwartał 2020 r.), w pierwotnym (planowanym) terminie lub przed terminem zrealizowano dwa²²⁵ z 26 zadań, w odniesieniu do pozostałych 24 zadań przesunięcie względem pierwotnego terminu wyniosło od 24 do 365 dni²²⁶, przy czym w przypadku 10 zadań planowana data zakończenia przypadała na lata 2022–2023. Przesunięcia terminów względem pierwotnego harmonogramu były niezależne od GITD. W trakcie realizacji Projektu wystąpiły m.in. następujące problemy:

- 1) brak przepisów regulujących warunki lokalizacji, sposób oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące w czasie podejmowania decyzji dotyczącej lokalizacji nowych urządzeń rejestrujących²²⁷. Pismem z 8 lipca 2018 r. GITD wystąpiło do Ministerstwa Infrastruktury z zapytaniem czy planowane jest podjęcie działań w przedmiotowym zakresie. Zgodnie z informacją wskazaną w wykazie prac legislacyjnych Ministra Infrastruktury, z prac nad tym projektem zrezygnowano, bowiem urządzenia rejestrujące, jako urządzenia kontroli ruchu drogowego, są ujęte w katalogu urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, określonym przepisami załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków umieszczania na drogach. Jak wskazał Główny Inspektor Transportu Drogowego powyższa regulacja w załączniku nr 4 w pkt 14.6 odnosi się do usytuowania obudowy na urządzenia rejestrujące względem elementów drogi, jej barwy i zastosowania odpowiedniego znaku drogowego przed urządzeniem, jednak nie zawiera informacji dotyczącej sposobu wyboru miejsca lokalizacji urządzeń rejestrujących, jak i sposobu dokonywania pomiarów;

²²⁴ Na przygotowanie i realizację projektu w okresie objętym kontrolą (do dnia 30 października 2020 r.) wydatkowano łącznie 3297,3 tys. zł (w tym z budżetu państwa – 508,7 tys. zł i z budżetu środków europejskich – 2788,5 tys. zł). Poniesione wydatki dotyczyły m.in. opracowania Studium Wykonalności dla Projektu (311,5 tys. zł), zakupu pojazdów technicznych typu „furgon” (1092,7 tys. zł), zakupu pojazdu typu „bus” (205 tys. zł) oraz przeprowadzenia analizy stanu bezpieczeństwa na drogach (z uwzględnieniem dróg wszystkich kategorii) pod kątem wyboru nowych lokalizacji dla urządzeń rejestrujących oraz pod kątem oceny lokalizacji już użytkowanych przez GITD – 1118,1 tys. zł (całość w 2019 r.).

²²⁵ Opracowanie Studium Wykonalności dla Projektu, zakup pojazdu typu „bus”.

²²⁶ Zadanie „Zakup urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości” – sytuacja epidemiologiczna zahamowała w Głównym Urzędzie Miar proces związany z prowadzeniem badań i wydaniem Decyzji Zatwierdzenia Typu. Planowana data zakończenia umowy została zmieniona z 30 czerwca 2021 r. na 31 grudnia 2022 r.

²²⁷ Wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej PoRD w styczniu 2016 r. uchylone zostało rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące. „Instalacja nowych urządzeń” Dokument podsumowuje i opisuje prace wykonane w ramach zadania polegającego na analizie stanu bezpieczeństwa na potrzeby instalacji nowych urządzeń rejestrujących realizowanego w ramach projektu „Zwiększenia skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”. W ramach przedmiotowego zadania opracowano metodologię dla analizy stanu bezpieczeństwa stanowiącą podstawę dalszych prac.

- 2) opóźnienie w realizacji postępowań przetargowych z powodu sytuacji związanej z koronawirusem²²⁸;
- 3) brak możliwości spełnienia założeń projektu w ramach zadania dotyczącego zakupu wyposażenia stanowisk pracy i sprzętu komputerowego. Zadanie powiązane jest z założeniami przyjętymi w dokumentacji aplikacyjnej w zakresie potrzeby zatrudnienia 72 nowych pracowników²²⁹ (wartość zamówienia dotyczącego wyposażenia stanowisk oszacowano na podstawie ww. liczby). Główny Inspektor Transportu Drogowego podał, że na dzień zakończenia kontroli NIK, GITD nie uzyskało zapewnienia co do możliwości zatrudnienia ww. osób, w związku z czym odstąpiono od zakupu wyposażenia stanowisk pracy i sprzętu komputerowego.

W okresie od początku 2018 r. do połowy 2020 r. do GITD wpłynęło 1018 wniosków o instalację urządzeń. Z wnioskami zwracały się: osoby fizyczne (428 wniosków), przedstawiciele samorządu terytorialnego (409 wniosków), zarządcy dróg (85 wniosków), Policja (73 wniosków), parlamentarzyści (46 wniosków) oraz 40 innych podmioty (stowarzyszenia, firmy, instytucje publiczne itp.).

Do GITD wpływały wnioski/prośby o instalację urządzeń rejestrujących

Wnioski uzasadniane były bezpieczeństwem pieszych przechodzących przez jezdnie lub poruszających się poboczem, bezpieczeństwem osób stojących na przystankach, a także zagrożeniem dla dzieci w drodze do szkoły. Podkreślano również fakt istnienia wcześniej fotoradaru w danej lokalizacji, aktualnie zdemontowanego w związku ze zmianą przepisów. Wnioskodawcy wskazywali na wynikający z szybkiego ruchu hałas i organizowane nielegalnie wyścigi uliczne. Wpływające wnioski były analizowane pod kątem bezpieczeństwa wskazanej lokalizacji (w oparciu o informacje uzyskiwane z właściwych terytorialnie jednostek Policji oraz informacje o charakterystyce wnioskowanej lokalizacji i sąsiadujących z nią obiektach) oraz warunków technicznych wynikających z ograniczeń technicznych urządzeń wykorzystywanych do rejestracji.

Przegląd losowo dobranej próby 32 odpowiedzi na wnioski skierowane do GITD za pośrednictwem formularza na stronie internetowej wykazał, że wszystkie odpowiedzi zawierały informację o braku aktualnych możliwości instalacji nowych urządzeń, przy czym 12 lokalizacji wprowadzono do „Wykazu wniosków o instalację urządzeń rejestrujących”. W przypadku 19 odmów podjęcia dalszych działań umotywowano je brakiem zagrożeń we wskazanej lokalizacji (10), brakiem warunków technicznych (2) oraz brakiem urządzeń do zamontowania (7). Jeden wniosek miał charakter ogólny. Jednym z elementów uwzględnionych podczas sporządzania dokumentu „Zwiększenie skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Analiza stanu bezpieczeństwa na potrzeby instalacji

²²⁸ M.in. w wyniku sytuacji epidemicznej nastąpiło przesunięcie testów jakościowo funkcjonalnych w postępowaniu na zakup 26 urządzeń rejestrujących. Wydłużeniu uległy również terminy na prowadzenie postępowań, ponieważ w przypadku skierowania odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej wydłużył się termin na ich rozpatrzenie przez Izbę.

²²⁹ Pięćdziesiąt cztery zestawy komputerowe w 2021 r. oraz 18 w 2022 r., tj. w liczbie przewidzianej w Studium Wykonalności dla projektu.

nowych urządzeń rejestrujących” była ocena poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego dla 150 lokalizacji. Miejsca lokalizacji fotoradarów wytypowano na podstawie wniosków lokalnych instytucji i analiz danych o wypadkach.

5.4. Działania ratownicze

Niezależnie od działań podejmowanych na rzecz poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, każdego dnia dochodzi do zdarzeń, w wyniku których pojawiają się osoby poszkodowane, którym należy udzielić natychmiastowej pomocy medycznej. Za działania ratownicze na drogach w Polsce odpowiadają głównie dwa systemy tj.:

System PRM, do którego zadań należy m.in. zapewnienie szybkiego udzielenia pomocy na miejscu zdarzenia osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, transport i leczenie w szpitalnych oddziałach ratunkowych, gdzie obok kontynuacji akcji ratowniczej możliwa powinna być odpowiednia diagnostyka, a następnie podjęcie decyzji o sposobie dalszej terapii. Jak wykazała kontrola P/19/105 „Funkcjonowanie Systemu Ratownictwa Medycznego”, pomimo reorganizacji i coraz lepszego funkcjonowania, efektywność działania systemu nie była optymalna i w wielu aspektach pozostawiała duże pole do poprawy;

KSRG, złożony w głównej mierze z wykwalifikowanych jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP i OSP. Często to właśnie jednostki Straży Pożarnej pierwsze przybywają na miejsce wypadku i to ich działania (w tym wydostawanie poszkodowanych z wnętrza pojazdu czy pierwsza pomoc udzielana ofiarom w jak najszybszym czasie) przyczyniają się częstokroć do przeżycia uczestników zdarzeń drogowych. Po kontroli P/20/035 „Funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego” Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła funkcjonowanie systemu, zwracając jednocześnie uwagę na istotne kwestie, którymi należy się zająć w celu dalszego usprawniania i rozwoju działań ratowniczych w Polsce.

5.4.1. Państwowe Ratownictwo Medyczne

System ratownictwa medycznego w Polsce

W przypadku wypadku, bądź innego zdarzenia na drodze, w następstwie którego pojawiają się osoby poszkodowane, powinien zadziałać system Państwowego Ratownictwa Medycznego, stworzony do udzielania pomocy medycznej osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Do systemu PRM należą:

- zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego, które mają zawarte umowy z NFZ,
- szpitalne oddziały ratunkowe.

Z systemem PRM współpracują m.in. oddziały szpitalne wyspecjalizowane w leczeniu nagłych stanów zagrażających zdrowiu i życiu oraz centra urazowe.

Śmiertelność ofiar wypadków w okresie przedszpitalnym oraz tzw. „złota godzina” i „korytarz życia”

Urazy uczestników ruchu drogowego, będące konsekwencją wypadków, są bardzo częstą przyczyną śmierci (szczególnie wśród ludzi młodych). Niestety w Polsce udziela się pomocy w pełnym zakresie jedynie co drugiej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ofierze wypadków, a nasz kraj może być pod tym kątem porównywany z afrykańską Ghaną (dla porównania w Meksyku procent zmarłych z powodu urazu w okresie przedszpitalnym wynosi 40, a w Stanach Zjednoczonych jedynie 21).

W walce o życie i zdrowie ofiar wypadków kluczowa jest tzw. „złota godzina”. Jest to czas pomiędzy wypadkiem (powstaniem urazu), a momentem wykonania czynności ratujących życie. Na „złotą godzinę” składają się m.in.:

- czas oczekiwania na pomoc, w tym:
 - pierwszą pomoc, która powinna być do udzielona przez ewentualnych świadków zdarzenia,
 - przyjazd karetki (przyłot śmigłowca) i postępowanie resuscytacyjne,
- transport osoby poszkodowanej, podczas którego jej stan zdrowia jest zabezpieczany;
- dalsze działania, najczęściej w SOR.

W kontekście poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego niezwykle istotne są tzw. korytarze życia, pozwalające na lepsze wykorzystanie „złotej godziny” poprzez możliwość szybszego dotarcia ZRM na miejsce zdarzenia oraz przewóz poszkodowanego na SOR. Niestety nadal ponad 78% wszystkich zgonów przedszpitalnych następuje w czasie oczekiwania poszkodowanego na pomoc, która w Polsce często nadal pozostaje bierna (przypadkowi świadkowie sporadycznie udzielają pierwszej pomocy).

Podstawę prawną funkcjonowania i finansowania ratownictwa medycznego reguluje wielokrotnie zmieniana ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz rozporządzenia wykonawcze.

Podstawa prawna
funkcjonowania PRM
oraz propozycja zmian

Na 2021 r. w Ministerstwie Zdrowia przygotowywana jest nowelizacja ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, która zakłada m.in.:

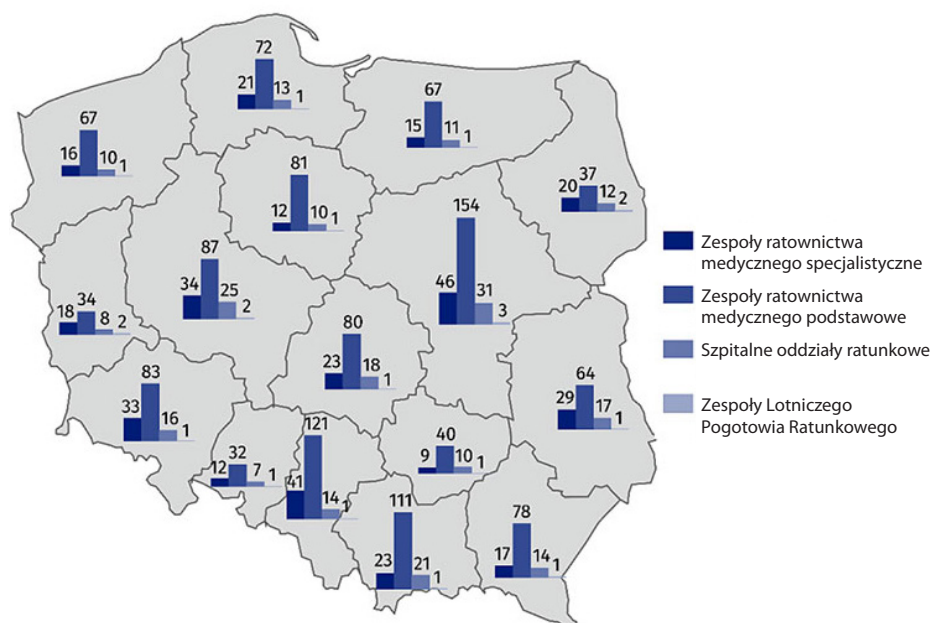
- wprowadzenie tzw. zespołów „randez-vous”, których stałym członkiem będzie lekarz. Będą one dojeżdżały do zespołów ratowniczych w przypadkach, kiedy będzie wymagana dodatkowa pomoc²³⁰. Działanie to ma na celu zmniejszenie zapotrzebowania na dużą liczbę lekarzy w systemie ratownictwa medycznego, co powinno złagodzić obecne braki personelu lekarskiego;
- wprowadzenie, w dużych miastach, motocyklowych zespołów ratownictwa medycznego. Obecnie istnieją one w kilku krajach Europy. Zespoły takie skuteczniej dotrą do miejsca zdarzenia, zwłaszcza w warunkach wzmożonego ruchu miejskiego udzielając pierwszej pomocy i w razie potrzeby zajmując się pacjentem do czasu przyjazdu karetki;
- zmianie algorytmu podziału środków budżetowych;
- wprowadzeniu wideomonitoringu w szpitalnych oddziałach ratunkowych (w miejscach uzasadnionych oraz ogólnodostępnych), co zwiększy bezpieczeństwo zarówno personelu medycznego jak i pacjentów.

²³⁰ Zespoły „randez-vous” funkcjonują w krajach sąsiednich, tj. w Czechach oraz w Niemczech.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 20

Jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego



Źródło: GUS.

Liczebność jednostek w ramach Systemu PRM

W ramach Systemu Państwowego Ratownictwa Medyczne w 2019 r. funkcjonowało 1577 zespołów ratownictwa medycznego (369 specjalistycznych – spadek o ponad 25% w porównaniu do 2017 r. – i 1208 podstawowych). W 2017 r. było to 1543 ZRM (497 specjalistycznych i 1046 podstawowych)²³¹. Doraźnej pomocy medycznej udzielało również Lotnicze Pogotowie Ratunkowe (z 21 baz) oraz personel medyczny 237 szpitalnych oddziałów ratunkowych. Z systemem PRM współpracowało 155 izb przyjęć, 17 centrów urazowych udzielających świadczeń opieki zdrowotnej pacjentom z mnogimi wielonarządowymi obrażeniami ciała oraz osiem centrów urazowych dla dzieci.

Niedobory kadrowe systemu PRM

W 2018 r. zatrudnionych było w systemie PRM 1004 lekarzy ze specjalizacją z medycyny ratunkowej, co powodowało że na 1 lekarza przypadało ponad 38 tysięcy Polaków²³². W opinii konsultanta krajowego w tej dziedzinie, taka ilość lekarzy stanowiła zaledwie 39% zapotrzebowania systemu PRM. Deficyt lekarzy w systemie PRM (w systemie brakuje około 1500 lekarzy medycyny ratunkowej) spowodował niepełne obsadzenie szpitalnych oddziałów ratunkowych i specjalistycznych ZRM, a lekarze tam zatrudnieni pełnili kilkudziesięciogodzinne dyżury bez odpoczynku. Dochodziło do sytuacji, gdy w SOR dyżur pełnił tylko jeden lekarz, nie zawsze specjalista medycyny ratunkowej.

²³¹ Odpowiedź Józefy Szczurek-Żelazko – sekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia na interpelację poselską nr 28184 Posła Jarosława Sachajko [dostęp: 10 maja 2021 r.]. <https://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTB8EJLK/%24FILE/i28184-o1.pdf>

²³² W 2018 r. na 1 mln mieszkańców Polski przypadało 26 lekarzy ze specjalizacją z medycyny ratunkowej.

Zdarzały się również przypadki, że do zdarzeń wysyłano specjalistyczne zespoły ratownictwa medycznego bez lekarza, co zagrażało zdrowiu i życiu pacjentów (zwłaszcza pilnie potrzebujących specjalistycznej opieki medycznej). Powyższe naruszało również warunki umów na świadczenie usług medycznych zawartych z NFZ i powodowało nakładanie na podmioty lecznicze kar umownych. Z uwagi na deficyt lekarzy w systemie, kary te nie spełniały funkcji prewencyjnej i dyscyplinującej.

Trudności z zatrudnieniem lekarzy medycyny ratunkowej miało w latach 2018–2019 także Lotnicze Pogotowie Ratunkowe. Niskie stawki wynagrodzeń powodowały dużą rotację personelu. Mimo tego w LPR zapewniono ciągłą gotowość lotniczych zespołów do wykonywania medycznych czynności ratunkowych.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli problemy kadrowe – jeżeli nie zostaną poczynione odpowiednie działania zapobiegawcze – będą się nasilały. W okresie objętym kontrolą nastąpił znaczny spadek liczby lekarzy chętnych do kształcenia się w specjalizacji z medycyny ratunkowej. W 2018 r. miejsca szkoleniowe w tej specjalizacji zostały wykorzystane tylko w niepełną 14%, a w 2019 r. zaledwie 10%. Nie przyniosły efektów podejmowane w 2018 r. przez Ministra Zdrowia działania naprawcze w postaci umożliwienia lekarzom ze specjalizacją z medycyny ratunkowej uzyskanie, w trybie tzw. „krótkiej ścieżki”, specjalizacji w 14 innych dziedzinach medycyny. Mało skuteczna okazała się również aktualizacja programów szkoleń specjalizacyjnych, pozwalająca aby lekarze szkolący się w dziedzinie pediatrii, chorób wewnętrznych czy chirurgii mogli pełnić dyżury w SOR lub Izbie Przyjęć, w ramach odbywanego w danym szpitalu szkolenia specjalizacyjnego.

Zgodnie z art. 24 ustawy o PRM, wojewodowie powinni podejmować działania organizacyjne zmierzające do zapewnienia określonych w ustawie parametrów czasu dotarcia na miejsce zdarzenia dla zespołu ratownictwa medycznego od chwili przyjęcia zgłoszenia przez dyspozytora medycznego. Mediana czasu dotarcia ZRM na miejsce zdarzenia powinna wynieść do 8 minut w mieście powyżej 10 tysięcy mieszkańców i 15 minut na pozostałym obszarze. Maksymalny czas dotarcia nie powinien być dłuższy niż 15 minut w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców i 20 minut poza tymi miastami.

Według danych Krajowego Centrum Monitorowania Ratownictwa Medycznego, dotyczących 2019 r., mediana czasu dotarcia ZRM na miejsce zdarzenia (wartość uśredniona dla całego kraju w całym roku) wynosiła 9 minut i 52 sekundy dla miast powyżej 10 tys. mieszkańców i 15 minut i 54 sekundy poza tymi miastami, co przekraczało limity odpowiednio o 1 minutę i 52 sekundy oraz 54 sekundy.

Również maksymalny jednostkowy czas dotarcia do miejsca zdarzenia ZRM we wszystkich województwach objętych kontrolą w 2019 r. był wyższy od ustawowego limitu, zarówno dla miast powyżej 10 tys. mieszkańców, jak i poza tymi miastami.

Czas dojazdu
Zespołu Ratownictwa
Medycznego (ZRM)

System Wspomagania Dowodzenia PRM oraz Tryb obsługi pacjenta w Szpitalnym Oddziale Ratunkowym

W systemie PRM istnieją dwa kluczowe projekty wpływające na całościowe jego funkcjonowanie, tj. rozbudowa Systemu Wspomagania Dowodzenia PRM²³³ oraz Tryb obsługi pacjenta w Szpitalnym Oddziale Ratunkowym²³⁴. Rozbudowa i administracja tymi systemami, będącymi narzędziami *stricte* technicznymi, została powierzona przez Ministra Zdrowia LPR, które świadczy usługi ratownictwa medycznego i transportu sanitarnego (spełniając tym samym ważną rolę we wzmacnianiu brd) i nie miało doświadczenia w realizacji tak skomplikowanych projektów informatycznych. LPR utworzyło w tym celu wewnętrzną komórkę organizacyjną – Krajowe Centrum Monitorowania Ratownictwa Medycznego, jednak złożoność zadania spowodowała, iż nie udało się dotrzymać wskazanego przez Ministra Zdrowia terminu wdrożenia rozbudowanego SWD PRM w wersji 2.0, tj. do końca 2020 r. Nowy termin określono na koniec 2022 r. Poza powyższym, do SWD PRM zgłaszane były istotne uwagi przez jego użytkowników, a w trakcie rozbudowy systemu pojawiały się poważne błędy.

NIK zwraca uwagę, że taki stan rzeczy może utrudnić poprawę standardów opieki medycznej, jak też spowodować kolejne nieprawidłowości, a także dalsze opóźnienia we wdrażaniu obydwóch projektów.

Segregacja medyczna pacjentów

Segregacja medyczna pacjentów dotycząca pierwszeństwa w udzielaniu niezbędnej opieki medycznej prowadzona była we wszystkich skontrolowanych szpitalnych oddziałach ratunkowych, jednak błędy popełnione na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację tego projektu²³⁵ spowodowały konieczność unieważnienia rozpoczętego w lipcu 2019 r. przetargu, wskutek czego termin wdrożenia projektu został przesunięty na 2021 r.

NIK zwraca uwagę, że błędy i opóźnienia we wdrażaniu w pełni funkcjonalnego SWD PRM oraz niejednolity sposób wykazywania przez podmioty lecznicze liczby pacjentów będących w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, powodowały, że Minister Zdrowia nie dysponował rzetelnymi danymi dotyczącymi jakości udzielanych świadczeń ratownictwa medycznego oraz liczby pacjentów ich potrzebujących. Dane uzyskiwane z SWD PRM, z wojewódzkich planów działania systemu PRM oraz Narodowego Funduszu Zdrowia były niewiarygodne i niespójne. Tymczasem jest to podstawowy warunek do sprawnego nadzoru nad systemem. Brak takich informacji ograniczał Ministrowi Zdrowia możliwość skutecznego usprawniania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego. Dodatkowo kontrole zlecane przez Ministra Zdrowia były prowadzone przewlekłe i nie służyły poprawie jakości świadczonych usług w dziedzinie ratownictwa medycznego.

²³³ System teleinformatyczny umożliwiający przyjmowanie zgłoszeń alarmowych z centrów powiadamiania ratunkowego oraz powiadomień o zdarzeniach, dysponowanie zespołom ratownictwa medycznego (etc.).

²³⁴ Tryb obsługi pacjenta w Szpitalnym Oddziale Ratunkowym, mający na celu usprawnienie pracy SOR-ów w celu zwiększenia efektywności świadczeń zdrowotnych udzielanych osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. System ma na celu zapewnienie łatwego dostępu do informacji o przewidywanym czasie oczekiwania w SOR-ach, a także generowanie danych umożliwiających ewaluację czasu udzielania świadczeń.

²³⁵ Nieprawidłowy opis przedmiotu zamówienia i specyfikacja istotnych warunków zamówienia.

Szpitalne oddziały ratunkowe i zespoły ratownictwa medycznego wyposażone były w niezbędny do udzielania świadczeń sprzęt i leki, jednak stan zatrudnienia lekarzy w systemie PRM nie był dostosowany do istniejących potrzeb. W efekcie lekarze pracowali po kilkaset godzin miesięcznie (do 625 h) i pełnili dyżury nieprzerwanie przez kilkadziesiąt godzin (do 144 h), a specjalistyczne zespoły ratownictwa medycznego wyjeżdżały do osób będących w stanie poważnego zagrożenia zdrowotnego bez lekarza, co wiązało się z nakładaniem na dysponentów przez NFZ kar umownych, które wobec braku lekarzy w systemie PRM, nie miały funkcji dyscyplinującej i prewencyjnej.

Sprzęt i wyposażenie oddziałów ratunkowych i ZRM

LPR zapewniło ciągłą gotowość lotniczych zespołów do podjęcia medycznych czynności ratunkowych, co przyczyniło się do poprawy brd. LPR swoje zadania wykonywało rzetelnie i zgodnie z przepisami ustawy o PRM, warunkami określonymi w umowach zawartych z Ministrem Zdrowia i zasadami wynikającymi z wojewódzkich planów działania PRM.

Lotnicze Pogotowie Ratunkowe

Duże znaczenie dla działania systemu mają jednostki współpracujące z PRM, w szczególności: jednostki Państwowej Straży Pożarnej oraz jednostki ochotniczych straży pożarnych, które z kolei działają w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Do jednostek współpracujących z PRM należą również podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego i górskiego, inne jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej, jak również społeczne organizacje ratownicze, które, w ramach swoich zadań ustawowych lub statutowych, są obowiązane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, jeżeli zostaną one wpisane do rejestru jednostek współpracujących z systemem.

Współpraca z jednostkami pozamedycznymi

Po kontroli P/19/ 060 NIK zwróciła także uwagę, że brak jasno zdefiniowanego pojęcia zdrowia publicznego i nieprecyzyjne określenie zadań spowodowało problemy z definiowaniem działań podejmowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020. W wielu przypadkach każde działanie mające na wpływ na zdrowie człowieka traktowano jako zadanie zdrowia publicznego, niezależnie czy była to profilaktyka zdrowia, działania związane z medycyną naprawczą, pomoc społeczna, ochrona środowiska czy poprawa infrastruktury drogowej.

5.4.2. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy

Równie istotną rolę w prowadzeniu działań ratowniczych pełnią jednostki działające w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Od 2004 r. postępuje wzrost jednostek należących do KSRG, do końca 2019 r. w skład tego systemu wchodziły w sumie 5072 jednostki (w tym PSP, OSP i inne, które zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych).

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy

Wraz ze wzrostem liczby jednostek w KSRG wzrastała również dyspozycyjność, która w grupie jednostek zawodowych wynosiła 100%, a w grupie jednostek ochotniczych 96,2% i w pierwszym półroczu 2020 r. wzrosła o kolejne 2 punkty procentowe. Ponadto odsetek interwencji ratowniczych, w których jednostka KSRG dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut kształtował się w 2019 r. na poziomie 90,6%.

Dyspozycyjność jednostek KSRG

Organizacja Centralnego Odvodu Operacyjnego i baz sprzętu specjalistycznego

Zorganizowanie przez Komendanta Głównego PSP centralnego odvodu operacyjnego²³⁶ pozwoliło na podejmowanie działań ratowniczych w zakresie m.in. ratownictwa technicznego. W jego ramach wyszczególniono m.in. Specjalistyczne Grupy Ratownictwa²³⁷ tworzone na bazie jednostek ratowniczo-gaśniczych w poszczególnych Komendach Powiatowych/ Komendach Miejskich PSP. Według stanu na 30 czerwca 2020 r. zorganizowano 47 z 53 planowanych jednostek SGR Technicznego, co pozwoliło na dysponowanie tych jednostek 61 i 23 razy odpowiednio w 2019 r. i I półroczu 2020 r.

Na terenie każdego województwa znajdowała się baza sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. w 16 bazach wojewódzkich oraz pięciu szkołach PSP znajdowało się 329 357 szt. wyposażenia. Stwierdzono niepełne wykonanie normy minimalnego wyposażenia m.in. w zakresie ratownictwa technicznego dotyczące braków średnich i ciężkich samochodów ratownictwa technicznego. Stosunek ww. posiadanych pojazdów do wymaganych wyniósł odpowiednio 60% i 75%. Nie stwierdzono jednak, aby powyższe braki wpłynęły na działalność ratowniczą.

Wiek pojazdów jednostek KSRG

Średni wiek pojazdów ratowniczo-gaśniczych w jednostkach KSRG²³⁸ najlepiej prezentował się w jednostkach PSP i wynosił odpowiednio:

- 8,3 lat dla średnich pojazdów ratowniczo-gaśniczych (0,5% pojazdów miało więcej niż 30 lat);
- 11,3 lat dla ciężkich pojazdów ratowniczo-gaśniczych (3,1% pojazdów miało więcej niż 30 lat);
- 12,8 lat dla drabin i podnośników (2,6% pojazdów miało więcej niż 30 lat),

Łącznie w jednostkach PSP znajdowało się 2 060 średnich i ciężkich pojazdów ratowniczo-gaśniczych oraz drabin i podnośników, z czego 1,9% (39 szt.) miało ponad 30 lat. W jednostkach OSP włączonych do KSRG średni wiek pojazdów wyglądał zdecydowanie mniej korzystnie i wynosił odpowiednio:

- 18,3 lat dla średnich pojazdów ratowniczo-gaśniczych (27,9% pojazdów miało więcej niż 30 lat);
- 21,2 lat dla ciężkich pojazdów ratowniczo-gaśniczych, (31,6% pojazdów miało więcej niż 30 lat);
- 27,8 lat dla drabin i podnośników (67,1% pojazdów miało więcej niż 30 lat²³⁹).

Łącznie w jednostkach OSP włączonych do KSRG 30,3% (2162) pojazdów miało powyżej 30 lat. W analogicznym okresie w pozostałych jednostkach KSRG aż 48,7% pojazdów miało ponad 30 lat. Podjęto jednak działania w ramach doposażenia jednostek oraz odmłodzenia parku trans-

²³⁶ Na terenie poszczególnych województw utworzono wojewódzkie odwody operacyjne działające głównie w oparciu o kompanie gaśnicze złożone z jednostek OSP włączonych do KSRG.

²³⁷ Tworzonych od 2012 roku na podstawie *Zasad organizacji ratownictwa specjalistycznego w KSRG*.

²³⁸ Dane dotyczące wieku pojazdów w KSRG przedstawione zostały wg stanu na 30 czerwca 2020 r.

²³⁹ tj. 28 razy więcej niż w jednostkach PSP.

portowego i w 2019 r. zakupiono 499 samochodów ratowniczo gaśniczych. Na 2020 r. zaplanowano zakup łącznie 580 pojazdów. Dodatkowo Minister SWiA 21 października 2020 roku podpisał rozporządzenie²⁴⁰ pozwalające na wprowadzanie do użytkowania sprawnych technicznie używanych pojazdów sprowadzanych z krajów UE.

Na 31 grudnia 2019 r. jednostki organizacyjne PSP posiadały ogółem 33 918 szt. Sprzętu ratowniczo-gaśniczego, z czego 465 szt. było przeznaczone do wycofania. Najważniejsze braki dotyczyły m.in. samochodów ratownictwa medycznego, średnich samochodów ratownictwa technicznego. Stan zadowalał jedynie odpowiednio 18,5% i 19,7% zapotrzebowania w tym zakresie.

Sprzęt ratowniczo-gaśniczy

Na potrzeby funkcjonowania KSRG wykorzystywany jest przede wszystkim System Wspomagania Decyzji PSP, który na bieżąco rejestruje stan wyposażenia jednostek, dane nt. szkolenia członków OSP oraz dotyczące dysponowania jednostek, faktycznych wyjazdów i czasu prowadzenia czynności. Działaniami ratowniczymi jednostek ratowniczo-gaśniczych zarządzają dyspozytorzy na stanowiskach kierowania jednostek PSP z wykorzystaniem m.in. SWD PSP zapewniając realizację w szczególności przyjmowania, kwalifikowania oraz dysponowania zasobów ratowniczych.

System Wspomagania Decyzji i alarmowanie jednostek KSRG

Dodatkowo zorganizowany został skuteczny system selektywnego alarmowania i powiadamiania jednostek KSRG. Pozwala on na synchroniczne powiadomienie jednostek ratowniczo-technicznych o zaistniałym zdarzeniu²⁴¹. Zgodnie ze stanem na 30 czerwca 2020 roku system selektywnego alarmowania obejmował 97,8% (4443) jednostek OSP.

Przed 2019 r. Komendant Główny PSP podjął współpracę w zakresie współdziałania podczas akcji ratowniczych, szkoleń i ćwiczeń z 17 podmiotami ratowniczymi. Dodatkowo w 2019 r. i w I półroczu 2020 r. zawarto 49 porozumień i umów dotyczących powyższych działań. Na szczeblu wojewódzkim i powiatowym zawierano umowy ze specjalistami ds. ratownictwa i ekspertami ds. prognozowania zagrożeń.

Współpraca z innymi podmiotami i szkolenie

System szkolenia PSP oparty był na pięciu szkołach PSP i 17 ośrodkach szkolenia komend wojewódzkich, wymienione jednostki prowadziły szkolenia i doskonalenia zawodowe strażaków PSP we wszystkich dziedzinach ratownictwa²⁴² zarówno na poziomie podstawowym, jak i specjalistycznym. Według stanu na 30 czerwca 2020 r. na 29 497 strażaków pełniących służbę 55,1% stanu ogólnego posiadało kwalifikacje zawodowe podstawowe, kwalifikacje „technika pożarnictwa” 28,1%, a kwalifikacje „inżyniera pożarnictwa” 15%. Pozostali oczekiwali na skierowanie na szkolenie lub byli w trakcie szkolenia. Stwierdzono²⁴³, że organizacja procesu szkolenia

²⁴⁰ Rozporządzenie Ministra SWiA z dnia 21 października 2020 roku w sprawie wprowadzania do użytkowania w jednostkach ochrony przeciwpożarowej pojazdów pożarniczych używanych poza granicami kraju (Dz. U. poz. 1878)

²⁴¹ Głównie jednostek OSP w KSRG znajdujących się najbliżej miejsca zdarzenia (np. wypadku drogowego bądź pożaru).

²⁴² Wymienionych w §2 pkt 3 rozporządzenia o KSRG

²⁴³ Na podstawie wyników kontroli P/19/039 „Szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy służb podległych MSWiA”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

oraz potencjał szkoleniowy PSP pozwalał na objęcie szkoleniem i doskonaleniem wszystkich funkcjonariuszy, a zakres realizowanych szkoleń umożliwiał właściwe przygotowanie ich do realizacji powierzonych im zadań.

Stan jednostek OSP włączonych do KSRG

Według stanu na 30 czerwca 2020 r. wśród 4545 jednostek OSP włączonych do KSRG było ogółem 103 837 ratowników uprawnionych do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, tj. posiadających przede wszystkim szkolenie pożarnicze podstawowe. W listopadzie 2019 r. Komendant Główny PSP określił minimalny standard wyszkolenia w jednostkach OSP włączonych do KSRG. W standardzie tym przyjęto, że szkolenie podstawowe w jednostce OSP w KSRG powinno posiadać minimum 12 ratowników.

Problemy kadrowe PSP i OSP

Komendant Główny PSP informował Ministra SWiA o potrzebie pozyskania dodatkowych etatów ratowników w PSP, w celu rozbudowy sieci KSRG. Powyższe skutkowało zwiększeniem, od 1 stycznia 2018 r., liczby etatów w PSP o 490. Jako jeden z problemów w funkcjonowaniu KSRG zwrócono uwagę na trudność w pozyskiwaniu nowych druhów, co wynikało m.in. z faktu niewystarczających rekompensat finansowych, które mogłoby skłonić ludzi do wstąpienia w szeregi OSP. Stwierdzono, że Minister SWiA ma świadomość problemów dotyczących służby realizujące zadania z zakresu ratownictwa i bezpieczeństwa publicznego. Najistotniejszym problemem jest niski współczynnik zastępowalności kadrowej, który ma swoje źródła w procesach demograficznych oraz przemianach społeczno-kulturowych.

Finansowanie jednostek KSRG i poza systemem

KG PSP podejmowała również działania w zakresie dofinansowania jednostek włączonych do KSRG. W 2020 r. w ramach środków pochodzących z rezerwy celowej przeznaczono 40 mln zł na dofinansowanie zakupu pojazdów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek OSP w KSRG. Dodatkowo w 2019 r. w ramach Projektu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 KG PSP wydatkowała środki w łącznej wysokości 7 538,8 tys. zł na współfinansowanie m.in. projektów dot. zwiększenia skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych oraz usprawnienia systemu ratownictwa na drogach.

W wyniku kontroli ustalono, że w latach 2014–2017 do skontrolowanych jednostek OSP poza KSRG trafiało jedynie 30% środków przeznaczonych na dotację dla OSP. Stwierdzono, że przekazane zasoby nie przyczyniły się do przygotowania do działań ratowniczo-gaśniczych. Do dnia zakończenia kontroli²⁴⁴ trwały prace mające na celu umocowanie Komendanta Głównego PSP do udzielania dotacji jednostkom OSP niewłączonym do KSRG na zapewnienie gotowości bojowej lub propagowanie bezpieczeństwa pożarowego.

²⁴⁴ Na podstawie wyników kontroli P/18/093 „Finansowanie działalności ochotniczych straży pożarnych”.

5.5. Stan techniczny pojazdów i przygotowanie kierowców

Kierujący pojazdami poprzez regularne badania techniczne pojazdów wpływają nie tylko na własne bezpieczeństwo, ale i innych uczestników ruchu drogowego. Dodatkowo właściwie wyszkoleni i egzaminowani kandydaci na kierowców są przygotowani do bezpiecznego poruszania się po drogach publicznych oraz umiejętnego reagowania na napotkane w trakcie jazdy niebezpieczeństwa.

Ośrodki szkolenia kierowców są zobowiązane do właściwego przygotowania kandydatów na kierowców, a za przeprowadzenie egzaminu państwowego odpowiedzialne są WORD. Bezpośredni nadzór w zakresie organizacji ośrodków szkolenia oraz ich przygotowania do edukowania kandydatów sprawują starostowie. Za uporządkowanie systemu egzaminowania w WORD odpowiedzialni są marszałkowie województw. Jak wykazała kontrola P/14/033 proces szkolenia i nadawania uprawnień był niepoprawny, a nadzór właściwych jednostek samorządu terytorialnego niewystarczający.

Organami dopuszczającymi pojazdy do ruchu są SKP. Wykonują one swoje zadania przy pomocy zatrudnionych diagnostów, którzy z wykorzystaniem odpowiednich urządzeń techniczno-pomiarowych oceniają stan techniczny pojazdów. Starostowie w ramach nadzoru zapewniają właściwe wykonanie badań w podległych SKP. Wyniki kontroli P/16/028 wskazują na liczne nieprawidłowości w tym zakresie oraz brak dostosowania aktualnych regulacji prawnych do tych obowiązujących na terenie Unii Europejskiej.

5.5.1. Stan techniczny pojazdów

Jedną ze składowych oddziałujących na brd jest stan techniczny pojazdów dopuszczanych do ruchu po drogach publicznych. Według danych Policji w 2020 r. w Polsce bezpośrednio usterki techniczne były powodem 64 (0,3%) wypadków drogowych. Stwierdzono, że uchybienia techniczne pojazdów były również ujawniane w trakcie oględzin na miejscu zdarzenia, gdzie w 90 stwierdzonych usterek najczęściej dotyczyło niewłaściwego stanu ogumienia (31,1%) oraz oświetlenia (30%).

Z analizy dostępnych danych statystycznych Polska wyróżnia się wśród innych krajów europejskich w ilości stwierdzonych negatywnych wyników badań technicznych. W Polsce na niecałe 19 mln badań przeprowadzonych w 2020 r. jedynie 2,5% zakończyło się wynikiem negatywnym. W Niemczech wśród 10 mln wylosowanych badań technicznych przeprowadzonych w okresie od czerwca 2017 r. do czerwca 2018 r. aż 20% pojazdów nie zostało dopuszczone do ruchu. Podobna tendencja utrzymuje się w Finlandii, gdzie w latach 2017–2020 przeciętnie w jednym na pięć samochodów zostały stwierdzone poważne usterki techniczne, które wykluczyły badany pojazd z ruchu drogowego. Biorąc pod uwagę liczbę zarejestrowanych samochodów osobowych w Polsce, która w 2020 r. wyniosła ponad 25 mln, uwzględniając doniesienia o możliwym przeszacowaniu tej wielkości oraz liczbę wykonanych badań technicznych można wnioskować, że spora część samochodów poruszających się po drogach publicznych nie posiada ważnych badań technicznych.

Wpływ stanu technicznego pojazdów na brd

Badania techniczne w Polsce na tle innych krajów europejskich

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Potrzeba jest pilnych zmian w kontrolach stanu technicznego pojazdów

Istotnym elementem, który warunkuje dopuszczanie sprawnych technicznie pojazdów do ruchu drogowego, jest wysoka jakość kontroli wykonywanych przez stacje kontroli pojazdów. NIK w megainformacji z 2014 r. zwróciła uwagę na konieczność wzmocnienia nadzoru nad SKP, w tym wdrożenie rozwiązań, które pozwolą na bieżącą ocenę ich pracy. Ponadto wniesiono o wprowadzenie rozwiązań, które pozwolą eliminować z ruchu drogowego pojazdy nieposiadające ważnych badań technicznych oraz analizowanie czy i w jaki sposób stan techniczny pojazdów był przyczyną wypadków.

Zważywszy, że pojazdy z niesprawnymi układami technicznymi mają wpływ na bezpieczeństwo na drogach, w 2014 r. została opublikowana Dyrektywa 2014/45/UE. Przepisy tej Dyrektywy obligowały państwa członkowskie do przyjęcia i opublikowania w terminie do 20 maja 2017 r. aktów prawnych w zakresie okresowych badań technicznych pojazdów silnikowych, które miały obowiązywać od 20 maja 2018 r. Do końca 2020 r. w polskim porządku prawnym nadal nie wprowadzono ww. regulacji.

Mając na uwadze pilną potrzebę wdrożenia przepisów dostosowanych do ww. Dyrektywy Ministerstwo Infrastruktury opracowało projekt²⁴⁵ ustawy o zmianie ustawy PoRD w powyższym zakresie, który na 30 maja 2021 r. nadal był procedowany.

Zdjęcie nr 5
Stacja kontroli pojazdów w Warszawie



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Wnioski po kontroli NIK

Najwyższa Izba Kontroli w 2016 r. przeprowadziła kontrolę²⁴⁶, w której negatywnie oceniła działalność organów dopuszczających pojazdy do ruchu. Pomimo sformułowania wniosków w megainformacji z 2014 r. nie wprowadzono rozwiązań, które w wysokim stopniu gwarantowałyby

²⁴⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 19 października 2020 r. (UC48)

²⁴⁶ Kontrola P/16/028 „Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego”

wysoką jakość badań technicznych, która przełożyłaby się na bezpieczeństwo ruchu drogowego. W związku z powyższym po kontroli ponownie sformułowano szereg wniosków do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o opracowanie i wdrożenie m.in.:

- regulacji prawnej określającej obowiązek przedkładania przez przedsiębiorcę ubiegającego się o uprawnienie do prowadzenia SKP dokumentów poświadczających niekaralność²⁴⁷ zatrudnianych diagnostów wraz z uniemożliwieniem zatrudnienia karanych diagnostów, a także prawnym ustanowieniem wymogu niekaralności kandydatów na diagnostów. Wniosek nie został zrealizowany, jednak powyższa kwestia jest umocowana w ww. projekcie ustawy;
- przepisów ustawy PoRD, określających obowiązek przeprowadzenia przez starostów okresowych analiz dot. zatrzymanych i przesłanych dowodów rejestracyjnych. Wobec faktu, że zgodnie z art. 80c ust. 1 PoRD organy właściwe w sprawach ewidencji pojazdów posiadają dostęp do danych zgromadzonych w centralnej ewidencji pojazdów Ministerstwo Infrastruktury zrezygnowało z wprowadzania zmian do ustawy PoRD. W związku z powyższym NIK stwierdza, że ten wniosek nie został zrealizowany;
- zmiany przepisu art. 132 ust. 1 pkt 1 lit. a PoRD, który określa obowiązek zatrzymania dowodu rejestracyjnego przez Policję ze względu na zagrożenie przez pojazd bezpieczeństwu poprzez dodanie przypadków odnoszących się do złego stanu technicznego pojazdów, stwierdzonego podczas rutynowej kontroli drogowej. Wniosku nie zrealizowano;
- przepisów określających szczegółowy zakres, warunki i tryb przeprowadzania kontroli w SKP, dokumentowania jej przebiegu oraz wyników, a także postępowania pokontrolnego. Nie wprowadzono zmian prawnych w tym zakresie. W opisanym powyżej projekcie ustawy znalazły się przepisy precyzujące przeprowadzanie kontroli w SKP, brak jest jednak regulacji dotyczących dokumentowania przebiegu kontroli;
- zaostrożenie i/lub rozszerzenie katalogu sankcji wobec właścicieli pojazdów bez ważnych badań technicznych. W Kodeksie wykroczeń nie przewidziano dodatkowych sankcji dla kierowców, którzy kilkakrotnie zostali zatrzymani w związku z brakiem badań technicznych lub przekroczeniem terminu określonego w pokwitowaniu. Jedynie brak ważnego badania technicznego jest zagrożony karą grzywny.

Podkreślono także, iż w celu podjęcia stosownych działań profilaktycznych i prewencyjnych należałoby zapewnić (w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji) organom właściwym m.in. w sprawach nadzoru nad SKP i rejestracji pojazdów wiarygodnych danych i informacji o faktycznych przyczynach zdarzeń drogowych. Wnioskowano o rozważenie wprowadzenia w życie takiego modelu systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących brd, który zakłada, że w procesie zarządzania brd na poziomie krajowym wykorzystywane będą m.in. analizy dokonywane

²⁴⁷ Za przestępstwa przeciw wiarygodności dokumentów.

w sposób jednolity (dla poszczególnych kategorii dróg) przez zarządców dróg, którym zapewniony zostanie dostęp do rzetelnych i zintegrowanych ogólnopolskich danych. W związku z obostrzeniami dotyczącymi przetwarzania wrażliwych danych nie zrealizowano formułowanego wniosku.

Niezależnie od sformułowanych wyżej wniosków Najwyższa Izba Kontroli podkreśliła zasadność i potrzebę szybkiego wdrożenia regulacji tworzących Centralny Rejestr Diagnostów oraz przepisów wprowadzających obowiązek ukończenia przez diagnostów okresowych szkoleń uzupełniających. Dodatkowo NIK wskazała na brak przepisów regulujących obowiązek poddawania kontroli i kalibracji nie tylko urządzeń kontrolno-pomiarowych²⁴⁸, ale także pozostałych urządzeń służących do badania i oceny stanu technicznego pojazdów.

Dodatkowo na uwagę zasługuje fakt podjęcia prac legislacyjnych nad wdrożeniem Dyrektywy w 2018 r. Jednak w związku z licznymi zarzutami co do treści zgłoszonego wówczas projektu ustawy, dotyczącymi m.in. wprowadzenia obowiązkowej opłaty ponoszonej przez SKP za wykonane badanie techniczne oraz przewidywane wysokie nakłady budżetowe potrzebne do jej realizacji, podczas III czytania głosowanie nad nią zostało zdjęte z porządku obrad Sejmu.

5.5.2. Przygotowanie Kierowców

Przygotowanie młodych kierowców

Na stan brd wpływ ma także wykształcenie kierowców i ich przygotowanie do właściwego uczestnictwa w ruchu drogowym. Niedoświadczeni kierowcy stanowią zagrożenie nie tylko dla siebie, ale także dla pozostałych uczestników ruchu. Według danych Policji, od 2014 r. następuje sukcesywny spadek udziału wypadków powodowanych przez młodych kierowców, przy czym ta grupa sprawców wypadków charakteryzowała się najwyższym wskaźnikiem wypadkowości na 10 tys. populacji (w 2019 r. wyniósł on 17,4). W 2019 r. w 4910 wypadkach spowodowanych przez niedoświadczonych kierowców rannych zostało 6409 osób, a śmierć poniosło 462 osoby. Wśród przyczyn tych wypadków najczęściej wymieniana jest niedostosowanie prędkości do warunków ruchu, a o ich ciężkości świadczy ponad 50% zabitych w wypadkach przez nich spowodowanych.

W toku kontroli²⁴⁹ ustalono, że polski system nadawania uprawnień do kierowania pojazdami był nieskuteczny i nie przygotowywał właściwie młodych kierowców do poruszania się po drogach publicznych. Negatywnie oceniono działania w obszarze szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców. Stwierdzono niewłaściwy nadzór starostów i marszałków województw nad odpowiednio Ośrodkami Szkolenia Kierowców oraz Wojewódzkimi Ośrodkami Ruchu Drogowego.

Niewłaściwy nadzór samorządów nad ośrodkami szkolenia i egzaminowania

Starostwa powszechnie nie były przygotowane do wywiązywania się z nałożonych na nie ustawowych zadań²⁵⁰, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i kadrowym. Coroczne kontrole kompleksowe nie obejmowały

²⁴⁸ Urządzenia kontrolno-pomiarowe podlegają kontroli okresowej i legalizacji na podstawie przepisów o miarach i dozorcze technicznym.

²⁴⁹ Kontrola P/14/033 „Nadawanie uprawnień do kierowania pojazdami”.

²⁵⁰ Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami nadzór nad podległymi terytorialnie OSK sprawują starostowie.

wszystkich OSK lub nie obejmowały wymaganego zakresu. Nierzetelnie dokumentowano przeprowadzane kontrole, z opóźnieniem przekazywano zalecenia pokontrolne przedsiębiorcom prowadzącym Ośrodki Szkolenia. Pomimo możliwości współpracy z WORD w zakresie pomocy merytorycznej w nadzorze nad OSK nie zawierano porozumień z dyrektorami WORD w tej sprawie. Nie podejmowano również współpracy z Policją²⁵¹ w ramach kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy.

Nadzór marszałków województw nad działalnością WORD był nieskuteczny. Nierzetelnie dokumentowano wyniki przeprowadzanych kontroli oraz przewlekłe przeprowadzano postępowania w sprawie wydania decyzji administracyjnych dot. skreślenia z ewidencji egzaminatora niespełniającego wymagań. Nie sprawowano nadzoru nad wykonywaniem badań lekarskich oraz psychologicznych egzaminatorów. Niezgodnie z prawem zadania w tym zakresie zlecano Wojewódzkim Ośrodkom Medycyny Pracy.

Ustalono także, że Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego zasadniczo dysponowały niezbędnymi warunkami technicznymi do egzaminowania kandydatów na kierowców. Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły braku wyłączenia placów manewrowych z ruchu dla pojazdów innych niż egzaminacyjne oraz zakup systemu teleinformatycznego niespełniającego warunku integracji z systemem stosowanym w starostwach. Ustalono również, że nie zapewniano bezstronności w procesie egzaminowania. Egzaminacje przeprowadzali egzaminatorzy niespełniający wymagań dotyczących posiadania odpowiednich orzeczeń lekarskich oraz psychologicznych. Nie egzekwowano od egzaminatorów składania wymaganych oświadczeń majątkowych.

Z ustaleń kontroli wynika, że starostowie i marszałkowie województw nie przykładali należytej wagi do problematyki szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców. W wyniku ujawnionych nieprawidłowości NIK sformułowała szereg wniosków pokontrolnych, z czego większość dotyczyła sprawowania skutecznego nadzoru nad OSK oraz WORD przez właściwe władze samorządów terytorialnych. Wniesiono także do Prezesa Rady Ministrów o zapewnienie, w szczególności przez działania nadzorcze wojewodów, wykonywania rzetelnego nadzoru nad instytucjami szkolenia i egzaminowania przez odpowiednio starostów i marszałków województw.

Wnioski pokontrolne

Ponadto w sferze prawnej Najwyższa Izba Kontroli wniosła do ministra właściwego do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, o uregulowanie kwestii związanej z wydawaniem orzeczeń lekarskich potwierdzających brak przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania czynności instruktora i egzaminatora. Wniosek ten nie został zrealizowany. Pomimo wejścia w życie nowego rozporządzenia²⁵² nie określono wzoru ww. orzeczenia lekarskiego, a załączone wzory nadal dotyczą jedynie braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami, bez wyszczególnienia odnoszącego się do instruktorów i egzaminatorów.

²⁵¹ Zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami starostowie współpracują z Policją w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza OSK.

²⁵² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców (Dz. U. z 2020 r. poz. 2213).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak konkretnych
zmian przekładających się
na brd

Szereg wprowadzonych zmian do ustawy o kierujących pojazdami oraz nowelizacja wielu aktów wykonawczych do ww. ustawy nie wdrożyły żadnych istotnych zmian w zakresie szkolenia kierowców, kontrolą i nadzorem starostów i marszałków województw nad odpowiednio Ośrodkami Szkolenia Kierowców i Wojewódzkimi Ośrodkami Ruchu Drogowego, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa na drogach.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Wykaz kontroli, których wyniki wykorzystano w megainformacji

Lp.	Nr kontroli	Tytuł kontroli	Data zatwierdzenia informacji o wynikach kontroli	Okres objęty kontrolą
1.	P/16/035	„Realizacja przez Policję i strażę miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom”	28.10.2016 r.	lata 2014–2015
2.	P/16/028	„Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego”	14.02.2017 r.	lata 2014–2016 (do 31 marca)
3.	P/18/061	„Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym”	19.08.2019 r.	lata 2015–2018
4.	P/18/033	„Zapewnienie należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych”	8.07.2019 r.	lata 2015–2018 (do 30.06)
5.	P/19/105	„Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego”	29.12.2020 r.	lata 2018–2020
6.	P/17/112	„Wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg”	12.06.2018 r.	lata 2014–2017 (III kw.)
7.	P/20/035	„Funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego”	11.03.2021 r.	lata 2019–2020 (I półrocze)
8.	P/20/072	„Utrzymanie obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg publicznych w województwie łódzkim”	11.03.2021 r.	lata 2019–2020
9.	P/18/092	„Realizacja >Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019<”	24.10.2018 r.	lata 2015–2018
10.	P/19/034	„Realizacja programu >Likwidacja miejsc niebezpiecznych<”	7.05.2020 r.	lata 2015–2019
11.	P/20/058	„Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w województwie kujawsko-pomorskim”	23.12.2020 r.	lata 2016–2020 (I półrocze)
11.	P/19/060	„Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020”	2.04.2020 r.	lata 2016–2018
13.	P/15/034	„Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych”	8.06.2016 r.	lata 2013–2015 (I półrocze)
14.	P/18/038	„Realizacja Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020”	14.06.2019 r.	lata 2017–2018 (I półrocze)

6.2. Wykaz podmiotów, którym przekazano megainformację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Sprawiedliwości
9. Minister Infrastruktury
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
14. Członkowie Parlamentarnego Zespołu ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
16. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
17. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
18. Komendant Główny Policji
19. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
20. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
21. Główny Inspektor Transportu Drogowego
22. Sekretarz Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
23. Marszałkowie Województw
24. Wojewodowie
25. Starostowie
26. Prezydenci / Burmistrzowie / Wójtowie miast